



**Jacek
Szreniawski**

Unijny system handlu uprawnieniami
do emisji w kontekście funkcjonowania
polskich przedsiębiorstw energetycznych

JACEK SZRENIAWSKI

UNIJNY SYSTEM HANDLU UPRAWNIENIAMI
DO EMISJI W KONTEKŚCIE FUNKCJONOWANIA
POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW ENERGETYCZNYCH



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Warszawa 2022

Wydawnictwo powstało w ramach serii „Biblioteka UOKiK”. Niniejsza publikacja zajęła II miejsce w konkursie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na najlepszą pracę magisterską poświęconą ochronie konkurencji w edycji 2021/2022.

Wszelkie opinie wyrażone w niniejszym opracowaniu są osobistymi opiniami autora i nie mogą być utożsamiane ze stanowiskiem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Copyright @ 2022 Jacek Szreniawski. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Praca magisterska napisana pod kierunkiem naukowym dr. hab. Pawła Wajdy, prof. UW

ISBN 978-83-64681-35-6

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa
www.uokik.gov.pl

Skład i druk:
Drukarnia Piotra Włodarskiego
ul. Ksawerów 21
02-656 Warszawa
www.wlodarski.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz aktów prawnych, skrótów i akronimów	4
Wstęp	11
Rozdział 1. Zagadnienia wprowadzające	13
1.1. Uwagi wprowadzające	13
1.2. Koncepcja systemu handlu uprawnieniami do emisji	37
1.3. System handlu uprawnieniami do emisji w kontekście globalnym	43
Rozdział 2. Europejski system handlu uprawnieniami do emisji	61
2.1. Powstanie unijnego systemu oraz jego podstawy prawne	61
2.2. Charakterystyka unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji	70
2.3. Charakter uprawnnień do emisji	92
2.4. Metody alokacji uprawnień	98
2.5. Problemy systemu i próba oceny	108
Rozdział 3. Polskie przedsiębiorstwa energetyczne w kontekście funkcjonowania EU ETS.....	114
3.1. Implementacja systemu w polskim ustawodawstwie	114
3.2. Polskie przedsiębiorstwa energetyczne w świetle systemu - wybrane problemy	122
Zakończenie	128
Bibliografia	130

Wykaz aktów prawnych, skrótów i akronimów

Akty normatywne

k.c. - Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 z późn. zm.).

u.o.i.f. - Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 328 z późn. zm.).

Dyrektywa Łącząca - Dyrektywa 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE. L. z 2004 r., Nr 338, str. 18).

Dyrektywa MIFID I - Dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG (Dz. U. UE. L. z 2004 r., Nr 145, str. 1 z późn. zm.).

Dyrektywa MIFID II - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2014 r., Nr 173, str. 349 z późn. zm.).

Dyrektywa OZE - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r., Nr 140, str. 16 z późn. zm.).

Decyzja non-ETS - Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. UE. L. z 2009 r., Nr 140, str. 136 z późn. zm.).

Dyrektywa 2003/87 - Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. U. UE. L. z 2003 r., Nr 275, str. 32 z późn. zm.).

Dyrektywa 2008/101 - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz. U. UE. L. z 2009 r., Nr 8, str. 3).

Dyrektywa 2009/29 - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. UE. L. z 2009 r., Nr 140, str. 63 z późn. zm.).

Dyrektywa 2012/27 - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. U. UE. L. z 2012 r., Nr 315, str. 1 z późn. zm.).

Decyzja 2015/1814 - Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE (Dz. U. UE. L. z 2015 r., Nr 264, str. 1 z późn. zm.).

Karta praw podstawowych - Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r., Nr 303, str. 1 z późn. zm.).

Konstytucja RP - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Konwencja Klimatyczna - Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz. U. z 1996 r., Nr 53, poz. 238).

Porozumienie paryskie - Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 19 maja 1992 r., a przyjętej w Paryżu w dniu 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 36).

Prawo ochrony przyrody - Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 55 z późn. zm.).

Prawo ochrony środowiska - Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 z późn. zm.).

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.).

Protokół z Kioto - Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz. U. z 2005 r., Nr 203, poz. 1684).

Rozporządzenie MAR - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. U. UE. L. z 2014 r., Nr 173, str. 1 z późn. zm.).

Rozporządzenie 1031/2010 - Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 302, str. 1 z późn. zm.).

Rozporządzenie 389/2013 - Rozporządzenie Komisji (UE) nr 389/2013 z dnia 2 maja 2013 r. ustanawiające rejestr Unii zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, decyzjami nr 280/2004/WE i nr 406/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylające rozporządzenia Komisji (UE) nr 920/2010 i nr 1193/2011 (Dz. U. UE. L. z 2013 r., Nr 122, str. 1 z późn. zm.).

Rozporządzenie 176/2014 - Rozporządzenie Komisji (UE) nr 176/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji w latach 2013-2020 (Dz. U. UE. L. z 2014 r., Nr 56, str. 11).[□]

Rozporządzenie 2018/842 - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz. U. UE. L. z 2018 r., Nr 156, str. 26).

Rozporządzenie 2018/2066 - Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniające rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 (Dz. U. UE. L. z 2018 r., Nr 334, str. 1 z późn. zm.).

Rozporządzenie 2019/1122 - Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/1122 z dnia 12 marca 2019 r. uzupełniające dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do funkcjonowania rejestru Unii (Dz. U. UE. L. z 2019 r., Nr 177, str. 3 z późn. zm.).

TFUE - Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

TUE - Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.).

Ustawa o efektywności - Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 468 z późn. zm.).

Ustawa o handlu uprawnieniami - Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2004 r., Nr 281, poz. 2784 z późn. zm.).

Ustawa o jakości paliw - Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 133).

Ustawa o systemie handlu - Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 332).

Ustawa o systemie zarządzania emisjami - Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1077).

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku - Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).

Decyzja Komisji 2011/278/UE z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. UE. L. z 2011 r., Nr 130, str. 1 z późn. zm.).

Decyzja Rady z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz. U. UE. L. z 2002 r., Nr 130, str. 1).

Decyzja Wspólnego Komitetu EOG nr 146/2007 z dnia 26 października 2007 r. zmieniająca załącznik XX (Środowisko naturalne) do Porozumienia EOG (Dz. U. UE. L z 2008 r., nr 100, str. 92-98).

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706).

Protokół Montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu dnia 16 września 1987 r. (Dz. U. z 1992 r., Nr 98, poz. 490 z późn. zm.).

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. UE. L. z 2012 r., Nr 181, str. 30 z późn. zm.).

Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe (Dz. U. UE. L. z 2015 r., Nr 193, str. 100 z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. z 2007 r., Nr 249, poz. 1851).

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2004 r., Nr 54, poz. 535 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1913).

Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 312).

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1662 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 275).

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2187).

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2011 r., Nr 122, poz. 695 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 247 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 2538).

Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1751 z późn. zm.).

Inne akty prawne

Komisja Europejska, *Brak sprzeciwu wobec zgłoszonej koncentracji* (Sprawa M.9626 - PKN Orlen/Energa) (Dz. U. UE. C. z 2020 r. Nr 132, str. 2).

Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Przygotowanie podstaw do zwiększenia długoterminowych ambicji. Sprawozdanie z postępów w działaniach UE na rzecz klimatu za 2019 r.* (SWD/2019/396 final).

Komunikat Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Europejska Polityka Energetyczna* (COM [2007] 1, wersja ostateczna, nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym)

Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach: Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju - rok 2009* (COM [2009] 400 final).

European Commission, *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document PROPOSAL FOR A REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community in view of the implementation of a single global market-based measure to international aviation emissions* (SWD [2017] 31 final).

Exec. Order No. 14008, *Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad* (86 FR 7619, 27.1.2021).

Opinia Rzecznika Generalnego Manuela Camposa Sancheza-Bordony przedstawiona w dniu 18 marca 2021 r., *Sprawa C-848/19 P, Republika Federalna Niemiec przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, Komisji Europejskiej* (ECLI:EU:C:2021:218).

Opinia rzecznika generalnego N. Wahla przedstawiona w dniu 5 lutego 2015 r., *Bundesrepublik Deutschland przeciwko Nordzucker AG, C-148/14* (ECLI:EU:C:2015:64).

Uchwała Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 - strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” (M. P. z 2019 r., poz. 794).

Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r., Załącznik „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku” (M. P. z 2019 r., poz. 1054).

Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r., Załącznik „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” (M. P. z 2019 r., poz. 1150).

UN General Assembly, World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (Doc. A/42/427, Annex).

Sądy, organy i instytucje

Europol - Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania

ICAO - International Civil Aviation Organization

IOŚ - Instytut Ochrony Środowiska

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change

KASHUE - Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji

KOBiZE - Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami

KNF - Komisja Nadzoru Finansowego

NIK - Naczelna Izba Kontroli

NSA - Naczelny Sąd Administracyjny

Prezes UOKiK - Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

TK - Trybunał Konstytucyjny

TS - Trybunał Sprawiedliwości

UOKiK - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Publikatory

Dz. U. - Dziennik Ustaw

Dz. U. UE. - Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

M. P. - Monitor Polski

Inne

AAU - Assigned Amount Unit

EEX - European Energy Exchange

CCS - Carbon Capture and Storage

CDM - Clean Development Mechanism

CEMS - Continuous Monitoring Emission Systems

CER - Certified Emission Reduction
tCER - Temporary Certified Emission Reduction
ICER - Longterm Certified Emission Reduction
EUA - European Union Allowances
EUAA - European Union Aviation Allowances
EUTL - European Union Transaction Log
ERU - Emission Reduction Units
ET - Emissions Trading
EU ETS - European Union Emission Trade Scheme
GHG - Greenhouse Gasses
GWP - Global Warming Potential
ITL - International Transaction Log
JI - Joint Implementation
MSR - Market Stability Reserve
NDCs - Nationally Determined Contributions
NGO - Non-government organization
OZE - odnawialne źródła energii
Rejestr Unii - rejestr Unii Europejskiej, stanowiący funkcję rejestru EU ETS na podstawie Rozporządzenia 2019/1122
RMU - Removal Unit
UE - Unia Europejska

Za cel niniejszego opracowania postawiono zbadanie jednego z największych i najbardziej rozwojowych przedsięwzięć Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska, tj. unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. W ramach niniejszego opracowania wykorzystano zróżnicowane podejścia metodologiczne, opierając się w głównej mierze na metodzie dogmatyczno-prawnej. Unijny system handlu uprawnieniami do emisji i jego kontekst dla funkcjonowania przedsiębiorców energetycznych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej jest wypadkową wielu przenikających się, a także wzajemnie wpływających na siebie systemów prawa. Podejście metodologiczne wymagało zatem rozbudowanego podejścia porównawczego przepisów prawa ochrony środowiska, z wyszczególnieniem obszarów prawa ochrony klimatu na poziomie prawa międzynarodowego, prawa unijnego oraz prawa polskiego.

Sam zaś tytułarny kontekst funkcjonowania polskiego sektora energetycznego w ramach systemu nie jest jedynie przedmiotem jednego z rozdziałów opracowania – wyznacza on pryzmat oceny oraz analizy poszczególnych instytucji prawa w ramach całokształtu omówienia unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Unijne, normatywne narzędzie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych jest obszarem prawa obejmującym szeroki krąg podmiotów, wyznaczany przedmiotowo przez zróżnicowane sektory objęte systemem, w skutek czego pełne jego omówienie z uwzględnieniem każdego z obszarów regulacyjnych, wraz z osobliwym ustawodawstwem każdego z państw członkowskich, mogłoby być omówieniem niecelowym oraz bardzo szybko zdezaktualizowanym. Każdorazowo zatem badanie danej instytucji w ramach EU ETS wiąże się ze świadomością ograniczonego zakresu badania, z jednoczesnym zwrotem w kierunku badania rejonów polskiej energetyki. Kontekst, zgodnie za Słownikiem Języka Polskiego PWN, to fragment potrzebny do dokładnego rozumienia danych wyrażań, zespół współzależności i powiązań, otoczenie i odniesienia, niezbędne dla pojęcia całości¹. Dlatego też tytuł niniejszego opracowania odnosi się do kontekstu jako granicy analizy prawnej, ale również jako pryzmatu, szkła powiększającego dla badania norm prawa obejmujących system unijny i funkcjonowanie w jego ramach polskiej energetyki, wraz z jednoczesnym podejściem odwrotnym, hermeneutycznym.

Analiza dogmatyczno-prawna wydaje się obrazować jedynie załączek myśli prawodawcy, który staje w szranki z wyzwaniem o charakterze globalnym, wobec czego ograniczenie się jedynie do aktualnego stanu prawnego mogłoby rozmyć *ratio legis* zwalczanego problemu. Wobec tejże potrzeby zastosowano również wyselekcjonowane podejście historyczno – oraz teoretycznoprawne, jako najpełniej oddające proces kształtowania się skomplikowanego instrumentarium prawa dotyczącego zarządzania emisjami antropogenicznych gazów cieplarnianych. Zastrzeżenie przy tym fragmentarycznego stosowania przedmiotowych metod jest niezmiernie istotne – teoria efektywnych ekonomicznie narzędzi na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym podlega konstatacji o konieczności przedstawienia jej w opracowaniu odrębnym, w pełni poruszającym pragmatyki stosowania finansowego przymusu w zwalczaniu ogólnie rozumianych zanieczyszczeń środowiska.

1 L. Drabik, E. Sobol, *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2020.

W pierwszej kolejności zatem analizie i ocenie poddano kształtowanie się prawa ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem prawa ochrony klimatu, zarówno w kontekście międzynarodowym, jak i wspólnotowym oraz krajowym. W analizie przedstawiona została koncepcja samego „handlowania emisjami”, jako dotychczas najpowszechniej stosowanego narzędzia zarządzania emisjami gazów cieplarnianych. Omówiony został również problem zmian klimatu, związany z powszechnie rozpoznawanym efektem cieplarnianym i przyczynkiem człowieka do przedmiotowego efektu naturalnego. Wskazano również na najistotniejsze akty prawa międzynarodowego kształtujące ramy dla światowego systemu handlu emisjami, wraz z omówieniem przykładowych form stosowania systemów w różnych krajach na świecie.

Następnie zaś najszerszemu badaniu poddano poziom właściwy, tj. tytułowy unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Przeanalizowane zostały początki kształtowania się systemu, a także wypracowane na ich kanwie doświadczenia kształtujące system na dzień sporządzenia opracowania. Uwzględniony został aktualny stan prawny przepisów prawa unijnego, które obejmują szereg sektorów związanych z działalnością gospodarczą o znaczącym emisyjnym udziale w ramach Unii Europejskiej. Analiza doprowadziła do przedstawienia najistotniejszych problemów, jednocześnie zaś wskazując na kierunki, w ramach których instytucje Unii Europejskiej upatrują rozwoju systemu. Nie wszystkie prawne wątpliwości w zakresie systemu unijnego mają jednoznaczne rozwiązania, a system pozostaje nieustannie poddawany weryfikacji w zakresie swojego funkcjonowania tak, by możliwe stało się doprowadzenie w przyszłości do urzeczywistnienia celów redukcyjnych Unii Europejskiej, do osiągnięcia których Unia Europejska zobowiązała się na forum międzynarodowym. Jednocześnie w toku badania przedmiotowego systemu unijnego wskazywano na elementy relewantne dla polskiego sektora energetyki i wpływające na jego funkcjonowanie.

Na końcu zaś poddano analizie przepisy krajowe, jako przepisy wykonujące celowościowe kierunki polityki Unii Europejskiej w dziedzinie klimatu. W ich zakresie przykładano największą uwagę na tytułowe obszary sektora energetycznego jako najbardziej narażonego na ziszczenie się ryzyka węglowego. Oprócz przedstawienia sposobu implementacji, wskazane zostały istotne dotychczas skutki utworzenia europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji, które ujawniają się w rejonie polskiej energetyki, niezmiennie bazującej na energetyce konwencjonalnej.

Niniejsze opracowanie za cel postawiło sobie całościowe omówienie unijnego systemu handlu uprawnieniami, jednakże z wyraźnym zawężeniem opracowania do zagadnień sektora energetycznego działającego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie wypada zauważyć zwiększone zainteresowanie Komisji Europejskiej w wielokrotnieniu nakładów na rozwój unijnego systemu handlu, co winno wskazywać na konieczność podjęcia kolejnych doktrynalnych rozważań w przypadku przyjęcia aktów normatywnych, które rozszerzą zakres stosowania unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji.

Nie wypada na koniec nie uczynić ukłonu w stronę najważniejszych - dziękuję Rodzicom za to, że z każdą książką rozpalali we mnie ciekawość świata, Cioci za pomoc przy bibliografii, Babci za nieustanne wsparcie. Przede wszystkim zaś dziękuję ukochanej Basi za to, że włąła we mnie niegasnącą nadzieję.

Rozdział 1.

Zagadnienia wprowadzające

1.1. Uwagi wprowadzające

Konstatacja ogólnej świadomości społeczeństwa o zachodzących zmianach w klimacie nie jest skutkiem jedynie procesów globalizacji i informatyzacji świata, w którym transmisje debat w tym przedmiocie podlegają wglądowi na każdym zakątku Ziemi, bez względu na wyjątkowość uczestników dyskusji oraz osobiste animozje względem nich. Nie jest również efektem bezpośredniego, empirycznego poznania - co jednak w ostatnich latach mogło, szczególnie w okresach przesileni letnich i zimowych, ulec zmianie, a co na pewno będzie oddziaływać na życie następnych pokoleń² - efektów zmian środowiskowych. Odmienne postrzeganie stanu rzeczy, a dokładniej naszego zakątka wszechświata, wyraźnie wynika z trudnej do przypisania personalnie, aczkolwiek nieustannej, wytrwałej, niezauważalnej w porządku dziennym, pracy naukowców, a zwłaszcza meteorologów, ekologów, przyrodników, fizyków i chemików, ale także prawników oraz politologów, nauczycieli akademickich i pracowników nadleśnictw, dyrektoriatów ochrony środowiska, wszystkich tych, których nie sposób wymienić, a którzy misternie oraz długotrwale starają się wieść trud pionierski i dydaktyczny w morzu sprzecznych wiadomości.

Dyskurs w przedmiocie zmian klimatycznych nie jest już jednak jedynie domeną naukowców kierunków ścisłych, nie zasada się w sferze hipotez oraz empirycznych możliwości podparcia ich słuszności, przypisywanych wobec osób funkcjonujących z wykształconą w pełni samoświadomością - niedawno wybrzmiała szeroka wrażliwość społeczna doprowadziła do okoliczności, w których osoby małoletnie ukierunkowują swoją wiedzę na własną rękę, poszukując przy tym źródeł oraz wiarygodnych danych głównie w oparciu o dostęp do Internetu. Jednocześnie rozpoznając podatność powyższego zjawiska na prawdopodobieństwo dezinformacji postuluje się, by objąć podstawy programowe szkół podstawowych oraz średnich zagadnieniami ochrony środowiska³. Jeżeli bowiem osoby małoletnie są zdolne poruszać miliony osób na świecie i w ten sposób tworzyć prądy intelektualne sygnowane własnymi nazwiskami (*vide* kazuś zwany „efektem Greta”⁴), to zagadnienie to należy uznawać już nie tyle za globalne i powszechne, ale także za zasadnicze i wymagające istotnego, adekwatnego rozwoju w przyszłości. Przy czym należy mieć na uwadze, że obecna pogoń za poszukiwaniem rozwiązań dla determinujących obraz świata problemów zmian klimatycznych nie jest indeksowaniem dnia wczorajszego, historia bowiem

2 A. Kalicka-Mikołajczyk, *Współpraca państw na forum ONZ w dziedzinie klimatu i jej wpływ na politykę klimatyczną Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, w: E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *System Narodów Zjednoczonych z polskiej perspektywy*, Warszawa 2018, roz. 3, § 1, ak. 1.

3 M. Kowalik-Ołubińska, *Dzieci w obliczu zmiany klimatu - obraz dziecięcej partycypacji w raportach międzynarodowych organizacji pozarządowych*, Forum Pedagogiczne nr 1, Olsztyn 2020, s. 65

4 Greta Thunberg - nastoletnia działaczka i aktywistka klimatyczna, inicjatorka Młodzieżowego Strajku Klimatycznego, jej wypowiedzi na forum ONZ szeroko przyczyniły się do popularyzacji aktywizmu młodzieżowego w latach 2018-2019, co określane jest „efektem Greta Thunberg” (zob. A. Sabherwal, M. Ballew, S. van der Linden, A. Gustafson, M. Goldberg, E. Maibach, J. Kotcher, J. Swim, S. Rosenthal, A. Leiserowitz, *The Greta Thunberg Effect: Familiarity with Greta Thunberg predicts intentions to engage in climate activism in the United States*, *Journal of Applied Social Psychology* 2021, s. 1-13).

niejednokrotnie wskazywała, że uwzględnianie dotychczasowych procesów i błędów uprzednich konstrukcji instytucjonalnych nie tyle daje lepszy obraz dla stanu obecnego, pozwalający poznać *ratio legis*, koncepcyjnego i normatywnego „ducha”, ale także pomaga w unikaniu nadchodzącego ryzyka dysfunkcji instytucji prawnych.

Koncepcja instrumentów środowiskowych, które pozwalają na ograniczenie szkodliwych skutków powstałych z działalności człowieka, stanowi w istocie odwrócenie słusznego założenia. Niczym w naukach medycznych prymat przecież winny wieść profilaktyka oraz zapobieganie, tj. poparta faktami i wiedzą analiza ryzyka mogącego wystąpić w przyszłości, wraz z jednoczesną aktywizacją podmiotu ryzyka, podejmującego czynności adekwatnie niwelujące możliwość wystąpienia ryzyka. Sama zaś idea handlu jednostkami emisyjnymi cechuje się odwrótnością powyższego - nosi bowiem przywary niwelowania już zidentyfikowanego i występującego w świecie ryzyka wyczerpania zasobów naturalnych, rozpoznania kaskady chorób toczących środowisko w ich wstępnej fazie rozwoju. Obecnie zatem instrumentalizacja prawa pozwoliła, by błędy pokoleń minionych oraz wykształcone dotychczas modele gospodarcze doznały ograniczeń w takim stopniu, by przymusić następne pokolenia do restrukturyzacji oraz pionierstwa w dziedzinach ochrony środowiska naturalnego⁵.

By przyjąć powyższe, pierwotne założenie, już na samym początku procesów rozwoju społeczeństwa industrialnego należałoby rozwinąć zmysł logicznego myślenia, który musiałby dać prymat wizji zaspokajania własnych potrzeb. Nie wiedząc jednak dlaczego, mając świadomość podstawowych praw fizyki, kwestii zachowania substancji w przyrodzie, ludzkość prowadziła autodestrukcyjny rozwój cywilizacyjny na chwilę obecną następczo łagodzony w drodze przede wszystkim wszelakich form regulowania, warunkowością prawną określonych dyspozycji wobec szczególnego brzmienia hipotez, szeroko pojętych systemów danin publicznych, opłat oraz kar administracyjnych, zezwoleń, certyfikatów i innych, prawnie wiążących konstrukcji na rzecz ochrony środowiska.

W celu zrozumienia podstaw teoretycznych systemów kontroli i zapobiegania niepożądanemu wpływowi człowieka na środowisko należy wskazać na historyczne zaчатки przedmiotowych idei. Z uwagi jednak na przedmiot niniejszego opracowania, fragment ten należy poddać cenzusowi badanej materii - wobec tego rozważaniami objęte zostaną jedynie aspekty genezy instrumentów o znaczeniu prawnym, związanych z wprowadzaniem zanieczyszczeń do elementu przyrodniczego, pozostawiając zagadnieniom innych prac podstawy teoretyczne oraz filozoficzne ochrony środowiska, jak również wypracowane dotychczas koncepcje ochrony przyrody w ogólności, zwłaszcza w wymiarze biologicznych, inżynierskich, technologicznych etc.

Spółeczność państw Zachodu pierwszej połowy XX w. w swoim niespotykanym pędzie rozwojowym pojęła, że konsekwencje zjawiska narastającego zanieczyszczenia środowiska wymagają urzeczywistnienia internalizacji negatywnych kosztów zewnętrznych. Za efekty zewnętrzne w teorii ekonomii uważa się przy tym takie skutki, którym można przydawać uboczność dla procesów produkcji lub konsumpcji danego podmiotu, a nadto wywierające efekt niejako „na zewnątrz”, tj. obejmujące swoim działaniem ludzi nieuczestniczących w transakcjach rynkowych w obrębie powyższych procesów. W ten sposób rozumiane efekty stanowią swoiste koszty - są bowiem obciążeniem dla

5 L. Kariski, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*, Warszawa 2012, Wprowadzenie, ak. 3

osób trzecich⁶. Idea internalizacji tychże kosztów obejmuje problematykę plasowania kosztów niewpisanych w działalność gospodarczą danych podmiotów, które mimo wszystko powstają odrębnie od ich woli (choć niewątpliwie nieraz z ich świadomością), a jednocześnie obciążają swoimi skutkami środowisko oraz zasoby naturalne, przede wszystkim jednak - pośrednio wobec wpływu środowiska naturalnego na ich funkcjonowanie - innych ludzi⁷.

Jeżeli przyjąć jedno z rozumień pojęcia sprawiedliwości jako sytuacji, w której nie zachodzi bezpodstawne i nieuzasadnione różnicowanie podmiotów danej grupy czy społeczności, to czysto obiektywnie nie można powiedzieć, że obciążanie mieszkańców danego obszaru prawdopodobieństwem wystąpienia krzywd w ich zdrowiu, wraz ze szkodami w bioróżnorodności, szkodliwym wpływem na gospodarkę rolną⁸, przy jednoczesnej intensyfikacji zysków właścicieli zakładów przemysłowych, może wpisywać się w omówiony, pojęciowy zakres sprawiedliwości. Jest to zwyczajna niegodziwość, której potrzebę sanowania zidentyfikował angielski ekonomista A.C. Pigou w swoich publikacjach już w 1932 roku⁹. Jego prace koncepcyjne opierały się na mechanizmie daniny publicznej nakładanej na podmiot, który przyczynia się do powstawania negatywnych skutków w środowisku naturalnym. Podatek tego rodzaju miałby stanowić funkcję informacyjną w procesie ustalania kosztów prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wpływając pozytywnie poprzez przymus ciężaru ekonomicznego przypisanego dla społecznie niepożądanych kosztów zewnętrznych. Słuszna idea została zweryfikowana przez organizacyjne i społeczne możliwości ustanowienia przedmiotowego podatku, przy czym największą przeszkodą okazało się ustalenie podatku w zobiektywizowanej, mierzalnej wysokości, która jednocześnie skutecznie urzeczywistniałaby wpływ na środowisko i odwzorowywałaby ponieszone przez nie koszty, nie prowadząc do nieuzasadnionej dyskryminacji podmiotu zanieczyszczającego względem innych podmiotów gospodarczych¹⁰. Przez powyższy pryzmat rozpatrywana jest większość koncepcji opłat środowiskowych, obciążających podmioty wprowadzające zanieczyszczenia do środowiska. Instytucja ta nie jest jedynym historycznym rozwiązaniem, które powstało, mając na celu identyfikowanie i zapobieganie negatywnym wpływom działalności człowieka na środowisko, jednakże jej istotność dla niniejszego opracowania jest oczywista - to przyjęcie właśnie założenia, że wciśnięcie elementu państwa w rachunek zysków oraz strat podmiotów gospodarczych prowadzi do zwiększenia stabilności polityki środowiskowej, wpływając na decyzyjność przedsiębiorców z uwzględnieniem ważenia własnego rozwoju oraz zachowania stanu środowiska¹¹.

Dotychczas wskazywane instrumenty zwalczania działalności emisyjnej opierały się w ogromnej mierze na oddziaływaniu negatywnym, poprzez ustalanie wszelkiego rodzaju stosunków nakazów, przymusów, dolegliwości związanych z przekroczeniem

6 M. Ptak, *Metody internalizacji kosztów zewnętrznych związanych z emisją gazów cieplarnianych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2013, nr 297, s. 2-3.

7 A. Szafrąński, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, roz. 11, § 2, pkt II, ak. 1.

8 V. Máca, J. Melichar, M. Ščasný, *Internalization of External Costs of Energy Generation in Central and Eastern European Countries*, Journal of Environment & Development 2012, 21(2), s. 183.

9 A. Szafrąński, *Prawo energetyczne...*, op.cit., roz. 11, § 2 pkt II ak. 1.

10 M. Kudelko, *Korygowanie niekorzystnych efektów zewnętrznych - ujęcie teoretyczne i empiryczne*, Zarządzanie i Finanse, 2016, nr 3, cz. 1, s. 345.

11 W. Youli, L. Xiongqi, *The Models for Internalization of Environmental Costs in Tech-Eco Assessment*, Proceedings of the 7th International Conference on Innovation & Management, s. 312 i s. 314.

określonych norm lub zaistnieniem określonych, prawem przepisanych, warunków. Jednakże obecna metodologia wskazuje, że oprócz przepisów regulacyjnych, naznaczonych standardów, podatków i opłat, zbywalnych pozwoleń (mimo innowacyjnych impulsów wypada wskazać, że są one gwarantowane wciąż widmem wysokich kar za popełnienie deliktu administracyjnego), można przedstawić szereg narzędzi pozytywnego oddziaływania. Ich pozytywny aspekt można określić jako równoczesne, bo niestawiające na rezygnację z ww. sposobów, zidentyfikowanie skuteczności aspektu „zachęty”, i to nie tylko w obszarze bezpośredniej redukcji emisji, ale także pośredniego oddziaływania, dotyczącego na przykład zużycia energii.

Tak też wskazuje się, że w drodze prawdziwej dobrowolności zainteresowane podmioty mogą przystępować do zobowiązań kontraktowych, charakteryzujących się poszerzoną ochroną środowiskową wobec przepisowych standardów, w których z jednej strony stosunku kontraktowego pojawiają się podmioty państwowe inwestujące w przedmiotową „zachętę”¹². Choć *prima facie* takimi nie zdają się być, w rzeczywistości uprawnienia wprowadzane przez ustawy takie jak Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.) (dalej „Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku”) również stanowią pośrednie impulsy wpływające na podmioty zanieczyszczające¹³ - uprawnienia powszechnego dostępu do informacji o środowisku¹⁴, jako bezwarunkowe¹⁵ i gwarantowane konstytucyjnie, wpływają na jawność działalności danego podmiotu, a co za tym idzie - na odbiór tejże działalności w powszechnej świadomości społecznej. W literaturze jednak wskazuje się, że polityka środowiska o tym charakterze jest najskuteczniejsza przy zastosowaniu systemów certyfikacji lub znakowania produktów, czego nie można przydawać innym instrumentom tego rodzaju¹⁶.

W doktrynie wskazuje się, że modele prawnych instrumentów ochrony środowiska i klimatu mogą podlegać klasyfikacji według podziału na instrumenty bezpośrednie oraz pośrednie. Kryterium różnicujące jest ustalone w oparciu o ciężar umiejscowienia dyspozycji danych przepisów, decydujące będzie zatem to, czy obowiązki w zakresie ochrony środowiskowej odnoszą skutki już w obrębie działalności danego podmiotu, czy są raczej ustalane jako efekt jego działań. W ten sposób wskażemy, że do bezpośrednich metod realizacji polityki ochrony środowiska przypiszemy normy i standardy dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń i emisji zanieczyszczeń, normy w obszarze zbierania informacji o stanie środowiska, przepisy planistyczne oraz: przepisy prawa budowlanego, przepisy obejmujące korzystanie z dóbr naturalnych, przepisy wdrażające organizację systemu zarządzania ochroną środowiska (na przykład w zakresie

12 S. Gupta, D.A. Tirpak, N. Burger, J. Gupta, N. Höhne, A.I. Boncheva, G. Kanoan, C. Kolstad, J. Kruger, A. Michaelowa, S. Murase, J. Pershing, T. Saijo, A. Sari, *Policies, Instruments and Co-operative Arrangements. In Climate Change [w:] Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, s. 750.

13 S. Gupta i in., *Policies...*, *op. cit.*, s. 764.

14 Por. art. 4 ust. 1 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706), ratyfikowanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 31 grudnia 2001 r.

15 T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2020, uwaga nr 1 i nr 14 komentarza do art. 8.

16 Gupta, S. i in., *Policies...*, *op. cit.*, s. 764-765.

implementacji w danym podmiocie technicznych rozwiązań środowiskowych). Natomiast w zakresie instrumentów pośrednich można wskazać: różnego rodzaju opłaty ekologiczne, ulgi podatkowe i inne zwolnienia, subwencje i wsparcia organów państwowych oraz międzynarodowych, systemy zbywalnych uprawnień do handlu emisjami, będące materialem niniejszego opracowania, czy inne działania o charakterze perswazyjnym, nie tylko ze strony podmiotów państwowych¹⁷.

O ile poza zakresem niniejszego opracowania znajduje się możliwość omówienia każdego z instrumentów prawnej ochrony środowiska i klimatu, jednakże można wskazać na istotne pragmatyki, uznane w literaturze, a stanowiące wskazówki dla ustawodawców w procesie kształtowania udanej krajowej polityki na rzecz klimatu. Odbiegają one od historycznych metod ochrony środowiska - przyspieszony rozwój zmian klimatycznych wymaga rozwiązań innych niż proste sankcjonowanie deliktów administracyjnych. Ich wyszczególnienie stanowi istotne podejście, bowiem w dalszych rozważaniach pozwoli na wstępną ocenę, czy system handlu uprawnieniami do emisji, w szczególności w wydaniu unijnym, jest skutecznym przyczółkiem dla kampanii obniżania poziomów emisji zanieczyszczeń do środowiska.

Za jeden z najważniejszych wyznaczników dla projektowania norm ochrony środowiska oraz wiodące dla założeń konstruowania normatywnych postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*¹⁸ w przedmiotowej sferze należy uznać - nagminnie nadużywane przez podmioty najmniej zainteresowane jego urzeczywistnieniem, przeinaczane co do sensu swego znaczenia nawet w obrębie prawodawstwa¹⁹ - pojęcie zrównoważonego rozwoju. Niniejsze opracowanie wymaga, by osoba uwzględniająca kontekst funkcjonowania polskich przedsiębiorstw energetycznych w świetle systemu handlu uprawnieniami do emisji potrafiła się poruszać w aktualnej na dzień opracowania materii normatywnej, co prowadzi bezpośrednio do konieczności zrozumienia immanentnie wpisanej w polski konstytucjonalizm zasady zrównoważonego rozwoju²⁰, oddziałującej przy wykładni wszelakich koncepcji, instytucji, instrumentów czy mechanizmów prawa ochrony środowiska i klimatu²¹.

Teoretyczne podstawy dla współczesnej definicji koncepcji zrównoważonego rozwoju są przypisywane tzw. Raportowi Brundtland²² i opierają się na czterech następujących filarach²³: (1) konieczności uwzględniania potrzeb zarówno pokoleń obecnych, jak i przyszłych; (2) ograniczonej możliwości wykorzystywania zasobów naturalnych; (3) rozpoznaniu międzypokoleniowej sprawiedliwości w podziale praw i obowiązków; (4) scaleniu, połączeniu podejścia do rozwoju czy też wzrostu wraz z podejściem do środowiska. Proces rozumienia przedmiotowego pojęcia uległ ewolucji - tak też

17 K. Prandecki, M. Sadowski, *Międzynarodowa ewolucja ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 74, za: A. Bernaciak, W. M. Gaczek, *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Poznań 2001, s. 133.

18 A. Weber-Elżanowska, *Wartość normatywna postulatu zrównoważonego rozwoju gospodarczego*, ak. 3 [w:] M. Dumkiewicz (red.), K. Kopaczynska-Pieczniak (red.), J. Szczotka (red.), *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie. Tom I*, Warszawa 2020.

19 M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, *Journal of Comparative Urban Law and Policy*. Vol. 1, Iss. 1, Article 6, s. 65.

20 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., Wprowadzenie, ak. 6.

21 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., uwaga 1c. komentarza do art. 1.

22 „Our common future” - nazwa raportu opublikowanego w 1987 roku przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju, działającą przy Zgromadzeniu Ogólnym ONZ, potoczna nazwa raportu pochodzi od twórczyni i pierwszej przewodniczącej komisji Gro Harlem Brundtland (zob. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, UN General Assembly, Doc. A/42/427, Annex).

23 M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development...*, op. cit., s. 64.

można wskazać, że na skutek tzw. Szczytu Ziemi w 1992 roku w Rio de Janeiro oraz tzw. Światowego Szczytu na temat zrównoważonego rozwoju z 2002 roku w Johannesburgu²⁴ sprecyzowano, że przy derywowaniu ww. pojęcia harmonijnego wzrostu gospodarczego z zachowawczym podejściem do środowiska naturalnego należy również uwzględniać zakres wertykalny produkcji i przemysłu (w obrębie różnych jego poziomów, poczynając od producenta, po konsumpcyjnego odbiorcę), należy nadto zapewniać powszechny dostęp do informacji w obrębie realizacji założeń poważnych filarów, a także przypisać odpowiedzialność całej społeczności międzynarodowej za problematykę ochrony środowiska²⁵. Zagadnienie to na gruncie prawa międzynarodowego przysparza istotnych problemów z uwagi na jego prawne rozmycie i kurs w stronę swoistego „upolitologiczniania” (sprowadzania do zwiększenia znaczenia pojęcia w dyskursie politologicznym kosztem - źródłowego dla samej koncepcji - dyskursu prawniczego)²⁶. Kazus tenskłania do rozpatrzenia ww. pojęcia na gruncie systemów prawa krajowego oraz unijnego, w obrębie których przyjmuje on znaczenie bardziej sformalizowane, dookreślone, a co za tym idzie - nabiera rzeczywistego charakteru wiążącego, wskazując drogę prawodawcom w obszarach prawa ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) (dalej „Konstytucja RP”) Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Mimo jednak ujęcia zasady w *prima facie* najbardziej doniosłych, bo początkowych, fundamentalnych dla organizacji i ustroju państwa fragmentach ustawy zasadniczej nie jest ona przedmiotem ścisłego zainteresowania przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, a jej znaczenie bywa nawet podważane²⁷. Uszczegółowienie powyższej zasady ustrojodawca określił w dalszych artykułach, przyznając ochronie środowiska cechy przesłanki ustawowego ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw²⁸ (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), wskazując na obowiązki władz publicznych w zakresie zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP), prowadzenia polityki dotyczącej bezpieczeństwa ekologicznego przez pryzmat obecnych i przyszłych pokoleń (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP), zapewnienia dostępu do informacji środowiskowych (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, suplementowany przez ustawodawcę w drodze przywołanej już Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku), wspierania obywateli w zachowywaniu i poprawie stanu środowiska naturalnego (art. 74 ust. 4 Konstytucji RP), a także kształtując obowiązki powszechnej odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska (art. 86 Konstytucji RP)²⁹.

Za rozwinięcie pojęcia zrównoważonego rozwoju ujętego w Konstytucji RP należy uznać art. 3 pkt. 50 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.) (dalej „Prawo ochrony środowiska”),

24 M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8, s. 47-51.

25 E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego - wybrane zagadnienia*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska, 2016, nr 2, s. 123-124.

26 M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development...*, op. cit., s. 64-65.

27 E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju...*, op. cit., s. 121, za: A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, Państwo i Prawo 2012, Nr 8, s. 6-7.

28 M. Pająk, K. Urbanowicz, R. Zawłocki (red.), *Odpowiedzialność prawna o charakterze penalnym za delikty przeciwko środowisku naturalnemu*, Warszawa 2020, roz. 2, § 1, ak. 5.

29 M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, komentarz do art. 5, pkt V, lit. F, ust. 1.

definiujący przedmiotowe zagadnienie jako rozwój społeczno-gospodarczy, łączący proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych przy równowadze przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Doktrynalnie bywa to określane tzw. „triadową równowagą międzypokoleniową”, tj. prymatem elementu społecznego, gospodarczego i pokoleniowego, horyzontalnie obejmującego czasy obecne oraz przyszłe³⁰. *De lege lata* wykładnię tę należy oprzeć w stosownym systemie hierarchicznym, nie można bowiem tłumaczyć konstytucyjnej zasady w oparciu o definicje ustawowe, właściwsze musi się wydawać odwrócenie tej relacji.

W oparciu o powyższe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK) koncepcja zrównoważonego rozwoju jest wykładana jako zasada ustrojowa, która wymaga wagi i uwzględniania różnych wartości konstytucyjnych, skupiając przy tym w sobie potrzeby rozwoju cywilizacyjnego oraz ochrony środowiska naturalnego, odwołując się wprost do ustaleń międzynarodowej konferencji w Rio de Janeiro z 1992 roku³¹. Przeciwnie do limitujących znaczenie omawianej zasady rozważań doktrynalnych, Trybunał Konstytucyjny potwierdził już dotychczas, że ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości ujętych w polskiej ustawie zasadniczej, a zasada zrównoważonego rozwoju, dzieląc miejsce ww. wartości³², stanowi kierunkową i wykładniczą funkcję dla realizacji przedmiotowej wartości w systemie Rzeczypospolitej Polskiej³³. Co więcej - TK nie przydaje zasadzie zrównoważonego rozwoju jedynie funkcji prewencyjnej, zmierzającej do antycypacji negatywnych skutków działalności człowieka, ale również wpisuje w jej zakres kontekst zachowawczy, zmierzający do utrzymania określonego stanu środowiska³⁴. Poza zaś samymi aspektami środowiskowymi TK identyfikuje prozę ludzkich spraw i utrapień. W treść zasady zrównoważonego rozwoju wpisuje się przecież także rozwój cywilizacyjny, konieczność rozbudowy infrastruktury na potrzeby użytku obywateli. Środowisko naturalne nie stanowi absolutu i tak jak pozostałe zasady konstytucyjne potrzeba jego ochrony wymaga wagi również dóbr takich jak życie i zdrowie ludzkie, suplementowane poszanowaniem godności człowieka³⁵.

Znaczeniowo dla systemu prawa Rzeczypospolitej Polskiej, przy przyjęciu koncepcji modelu multicentrycznego systemu prawa (wraz z jego wymaganiami stosowania przyjaznej, obopólnej wykładni, wskazującej na konieczność przyjmowania zmiennych pozycji do analizy dwóch, pozornie ścierających się systemów prawa³⁶), nie pozostaje obojętne umiejscowienie zasady zrównoważonego rozwoju w systemie prawa wspólnotowego. Jego doniosłość dla niniejszego opracowania jest tym większa, że w literaturze przedstawiane jest stanowisko o koherentność unijnego systemu handlu

30 A. Barczak, *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Warszawa 2020, roz. I, pkt. 7, ak. 3.

31 Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 62.

32 Tak też C. Wodzikowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w polityce państwa*, Świat Idei i Polityki, 2012, Tom 11, nr 13, s. 141.

33 Wyrok TK z 7.06.2001 r., K 20/00, OTK ZU 2001, Nr 5, poz. 119.

34 Zob. wyrok TK z 1.07.2014 r., SK 6/12, OTK ZU 2014, Nr 7, poz. 68, w którym TK określił krajobraz danego terenu, rzeźbę czy układ sieci rzek jako elementy charakteryzujące tożsamość Polski, wobec czego wymagające szczególnej ochrony i zachowania.

35 Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 62.

36 E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, Państwo i Prawo 2005, nr 4, s. 3-10.

uprawnieniami do emisji, w obrębie którego komponenty krajowe, w tym system polski, są funkcjonalnymi elementami jednego, spójnego mechanizmu³⁷. Podstawy aksjomatyczne wymiaru skuteczności prawa jednego z elementów całości zatem wymagają logicznie dookreślenia teoretycznych fundamentów dla systemu prawa scalającego przedmiotowe elementy.

Rozważając dorobek prawa wspólnotowego, należy poddać się niemocy omówienia jego wszystkich wypracowanych koncepcji i wykładni w przedmiocie pojęcia zrównoważonego rozwoju, zastrzegając jednak możliwość odwołania się przy tym do kwestii fundamentalnych, a związanych zakresowo z przedmiotem niniejszego opracowania. Przede wszystkim nie sposób mówić o zrównoważonym rozwoju bez wskazania jego funkcjonalnej, operacyjnej charakterystyki - wpleciony w immanentne cele wyznaczone do osiągnięcia przez Wspólnotę, stanowi pryzmat dla postrzegania sfery oddziaływania prawa unijnego, czy to w formach instytucjonalnych, czy normatywnych³⁸. Powyższe konstatacje utwierdza jedynie fakt, że pojęcie zrównoważonego rozwoju stanowi już materię prawa pierwotnego Unii Europejskiej (UE), wytyczając ścieżkę dla integracji państw członkowskich przy urzeczywistnianiu rynku wewnętrznego³⁹. Przede wszystkim jednak na chwilę obecną wypracowany *acquis communautaire* musi odwoływać się do art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.) (dalej „TUE”), wskazującego na zrównoważony wzrost gospodarczy (pierwotne pojęcie, przekształcone na skutek krytyki w pojęcie zrównoważonego rozwoju⁴⁰) jako podstawę dla trwałego rozwoju Europy. Rozwój ten wpisany jest w działania UE, przy czym *prima facie* przekonanie o limitacji pojęcia do obszaru europejskiego należy odrzucić. Powyższe potwierdza art. 21 ust. 2 lit. F TUE, stanowiący kontekst celowościowy dla stosunków międzynarodowych nawiązywanych przez UE, wiążąc UE z koniecznością zrównoważonego wykorzystywania światowych zasobów naturalnych przy prowadzeniu trwałego rozwoju⁴¹. Postanowienia traktatowe usuwają zatem swoisty, potencjalny europejski „egoizm”, na rzecz pionierskich postaw w relacjach wewnętrznych⁴², które - jak to zostanie wskazane - UE zdaje się urzeczywistniać.

Równie istotne musi być przywołanie art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.) (dalej „TFUE”), jako realizujący ww. normy TUE⁴³, ze swoim korelatem w art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.) (dalej „Karta praw podstawowych”). Przepis ten stanowi, że ogólnie pojęte działania i polityki UE, zwłaszcza dążące do zrównoważonego rozwoju, muszą brać pod uwagę wymogi ochrony środowiska, a *contrario* zaś, wysoki poziom ochrony środowiska i działania na rzecz poprawy jego jakości muszą być zintegrowane z polityką UE. Klauzula integracyjna, jak bywa nazywany art. 11 TFUE (chodzi przy tym nie o integrację państw członkowskich, raczej zaś o integrację polityki UE), nie przypisuje zatem wymogów

37 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., Wprowadzenie, ak. 17.

38 M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development...*, op. cit., s. 64.

39 Ł. Dubiński, *Unijne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju z uwzględnieniem znaczenia udziału Europejskiej Agencji Środowiska w jej wdrażaniu: wybrane zagadnienia*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, 2017, nr 49/1, s. 34.

40 M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development...*, op. cit., s. 66.

41 M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development...*, op. cit., s. 66.

42 Ł. Dubiński, *Unijne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju...*, op. cit., s. 35.

43 M. Górski, M. Michalak [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I* (art. 1-89), Warszawa 2012, komentarz do art. 11, pkt 11.4.

ochrony środowiska w kontekście jednej, etymologicznie związanej polityki ochrony środowiska naturalnego, ale nakazuje uwzględnianie ich w pozostałych obszarach polityki UE⁴⁴. Fundamentalny charakter pojęcia zrównoważonego rozwoju jest derywowany w kontekście długoterminowości jego stosowania - co istotnie potwierdza jej omawiany aspekt związania i odpowiedzialności pokoleniowej⁴⁵.

Trybunał Sprawiedliwości (TS) rozpatruje zasadę integracji, a co za tym idzie - również zasadę zrównoważonego rozwoju, jako pryzmat dla oceny prawa pochodnego UE⁴⁶, w ogromnie zróżnicowanych obszarach regulacji. Tak też można wskazać, że zdaniem TS mimo pojęcia „innych kryteriów”, używanego w prawie zamówień publicznych, jeżeli nawet w istocie nie wskazano na przesłanki ochrony środowiska jako wymogu wyboru danej oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, obecny art. 11 TFUE uzasadnia uwzględnianie takich przesłanek i wybranie zamówienia najkorzystniejszego (po pełnym rozważeniu pozostałych kryteriów) dla zmniejszenia emisji gazów oraz poziomu hałasu.

Kształt orzecznictwa wykładni pojęcia zrównoważonego rozwoju formował się jeszcze przed przywołanym Szczytem Ziemi z 1992 roku w Rio de Janeiro, TS wskazywał bowiem już - przed międzynarodowym ukonstytuowaniem się wykładni rozwoju społeczno-gospodarczego z uwzględnieniem potrzeb ochrony środowiska - że instrumenty, w tym prawne, przedsięwzięte w ramach działań Wspólnoty Europejskiej, winny nie tylko uwzględniać, poprzez proste odwołanie do jej treści, politykę ochrony środowiska, ale przede wszystkim spełniać jej wymogi⁴⁷, którą to dyspozycję *de lege lata* należy uznać jako obecnie sformułowaną wprost w art. 191 w zw. z art. 11 TFUE. To właśnie charakter precyzujący dla przepisów prawa prywatnego UE należy przypisać art. 191 TFUE, który urzeczywistnia fundamentalny cel zrównoważonego rozwoju w obrębie UE oraz w relacjach UE z światem⁴⁸. Przy czym należy podkreślić, że przedmiotowy przepis nie odnosi się jedynie *in concreto* do UE w kontekście całościowym, organizacyjnym, instytucjonalnym - art. 191 ust. 3 TFUE powyższemu przeczy, wskazując na koherentną realizację zrównoważonego rozwoju jedynie przy przyjęciu spojrzenia kompletnego wraz z perspektywą regionalną, uznając *ad casum* różnorodność sytuacji danego obszaru⁴⁹. W obszarze ochrony środowiska UE ukierunkowana jest na osiąganie celów jakościowych środowiska naturalnego (rozumianych w aspekcie utrzymania, zabezpieczenia, a nawet podnoszenia standardów środowiska) wraz z racjonalnym i rozsądnym korzystaniem z zasobów naturalnych, wspieranych przez - ujęte klauzulą integracyjną, ważącą wymóg rozwoju społecznego i cywilizacyjnego - cele ochrony zdrowia ludzkiego. Na płaszczyźnie międzynarodowej UE zaś powinna promować instrumenty prowadzące do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu,

44 M. Górski, M. Michalak [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, op. cit., komentarz do art. 11, pkt 11.6.

45 M. Nowacki, *Bezpieczeństwo energetyczne a międzynarodowa ochrona środowiska* [w:] *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010, roz. I, pkt 9.1, za: Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach: Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju - rok 2009*, COM (2009) 400 final, s. 1.

46 Wyrok TS z 17.09.2002 r., C-513/99, *Concordia Bus Finland OY AB*, dawniej *Stagecoach Finland OY AB v. Helsingin Kaupunki i HKL-Bussiliikenne*, EPS 2014, nr 12, str. 50.

47 Wyrok TS z 29.03.1990 r., C-62/88, *Republika Grecka v. Rada Wspólnot Europejskich*, ECR 1990, nr 3, poz. I - 1527.

48 M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development...*, op. cit., s. 68-69.

49 E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju...*, op. cit., s. 121.

co w świetle dalszych rozważań należy wskazać, ma miejsce w obrębie europejskiej koncepcji systemu handlu uprawnieniami do emisji.

W oparciu o powyższe postuluje się ujmowanie pojęcia zrównoważonego rozwoju w oparciu o konkretne ramy prawne⁵⁰, tj. o zasadę integracji w wymiarze zewnętrznym (wobec innych polityk UE) oraz wewnętrznym (wobec uwzględniania poszczególnych elementów ochrony środowiska), zasadę prewencji i zasadę przezorności (wobec omówionego uwzględniania stanu i jakości środowiska), a także zasadę sprawstwa⁵¹. Należy przy tym zaznaczyć, że przywołaną zasadę prewencji czy przezorności, nakazującą identyfikowanie i mitygowanie ryzyka wystąpienia określonego zdarzenia szkodliwego dla środowiska, TS wskazuje, że należy wyklądać w sposób rozszerzający⁵², tj. nie tylko w zakresie obszaru ochrony środowiska, ale ze względu na brzmienie art. 191 w zw. z art. 11 TFUE również w innych obszarach działalności UE, w tym w polityce zdrowia publicznego obywateli⁵³.

Przypadki naruszenia zasady zrównoważonego rozwoju, a w szczególności koncepcji praw podmiotowych pokoleń przyszłych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa do zachowania naturalnego środowiska, nie są pozbawione znaczenia jurystycznego. Węzłowe dla powyższego kazusy *Oposa v. Factoran*⁵⁴ czy *Królestwo Niderlandów v. Fundacja Urgenda*⁵⁵ wskazują, że zrównoważony rozwój może wieść prym w wykładni praw człowieka z uwzględnieniem prawa do czystego środowiska naturalnego, a wkroczenie w sferę tychże uprawnień nie tylko podmiotów żyjących na dzień rozpatrywania danej sprawy, ale również podmiotów mających jeszcze się narodzić, może stanowić o odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów zanieczyszczających lub przyczyniających się do zanieczyszczenia środowiska, w tym powietrza czy gleby. W tym zakresie trzeba zaznaczyć, że orzecznictwo europejskie podchodzi do tychże koncepcji ze znacznie większą rozważą, niż mogłoby się to wydawać z działań

50 B. Iwańska, *Ochrona powietrza w systemie prawa ochrony środowiska*, EPS 2017, nr 7, s. 4-14.

51 Zasada PPP (ang. *Pollutioner Pays Principle*) lub inaczej zasada „zanieczyszczający płaci”. Zasada ta wskazuje na obowiązek ponoszenia ciężaru ekonomicznego przez podmiot, który wprowadza zanieczyszczenia do środowiska lub nawet podmiot, który potencjalnie może tego dokonywać (zob. M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 23).

52 Wyrok TS z 22.12.2010 r., C-77/09, *Gowan Comércio Internacional e Serviços L da v. Ministerio de la Salute*, Legalis, nr 271839.

53 M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development...*, op. cit., s. 74.

54 Wyrok w sprawie *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources (DENR)*, Supreme Court of the Philippines, 30 July 1993, 33 ILM (1994), p. 173, w której przed Sądem Najwyższym Republiki Filipin zawisła sprawa dotycząca pozwoleń na wycinkę oraz zakazania na przyszłość dalszego ich wydawania, które to pozwolenia prowadziły do degradacji środowiska oraz jego wycinki. Sąd Najwyższy skonstatował o międzypokoleniowym kontekście prawa do środowiska, przychylając się do strony skarżącej (zob. M. Fitzmaurice, *Some reflections on legal and philosophical foundations of international environmental law*, PYIL 2012, nr 1, s. 101; I. Gonzalez-Ricoy, F. Rey, *Enfranchising the future: Climate justice and the representation of future generations*, WIREs Clim Change 2019, 10, e598, s. 4).

55 Wyrok w sprawie *Stichting Urgenda przeciwko Rządowi Holandii* (Ministerstwu Infrastruktury i Środowiska) z 24.06.2015 r. (ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, Rechtbank Den Haag, C/09/456689/HA ZA 13-1396, wyrok w j. ang. pod adresem: www.uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, dostęp: 4.04.2021 r.), w którym sąd stwierdził, że zbyt niska i zbyt powolna polityka redukcyjna względem emisji gazów cieplarnianych, w świetle wiedzy fachowej Międzyrządowego Zespołu do spraw Zmiany Klimatu, prowadzi do naruszenia prawa do życia oraz prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wyrażonego w art. 3 oraz art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (zob. W. Piątek (red.), *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, Warszawa 2019, *Teraźniejszość i przyszłość sądowej kontroli administracji publicznej w Polsce i na świecie: Sądowa kontrola działań administracji publicznej ws. zmian klimatu*, pkt. 5.1; a także G. Grobicki, Z. Roguska, *W obronie eksperckiego charakteru polityki klimatycznej. Glosa krytyczna do wyroku Sądu Najwyższego Niderlandów z dnia 20 grudnia 2019 r.*, 19/00135, *Urgenda przeciwko Rządowi Niderlandów*, Glosa 2020, nr 3, s. 128-136).

prawodawcy unijnego - działania UE dotyczące programów redukcyjnych zdaniem Sądu jako nieadresujące bezpośrednio podmiotów praw podstawowych, nawet jeśli obejmują swoim skutkiem prawa do czystego i niezanieczyszczonego środowiska, nie mogą być przedmiotem skarg o stwierdzenie częściowej nieważności w oparciu o art. 263 TFUE⁵⁶, który określa w akapicie 4 przesłanki dopuszczalności takich skarg⁵⁷. W wyniku przedmiotowego orzecznictwa podkreśla się postulat *de lege ferenda* konieczności wyrażenia ochrony prawnośrodowiskowej, dotyczącej aspektów zwłaszcza ochrony czystego powietrza, *explicite* w prawie do czystego środowiska ujętego w formie aktów kształtujących prawa podstawowe⁵⁸.

Przedmiot niniejszego opracowania i koncepcja handlu uprawnieniami do emisji nie pozostają apatyczne wobec pojęcia środowiska, dlatego słuszne zdaje się podjęcie próby nakreślenia jego rozumienia. Za punkt wyjściowy można przyjąć dotychczasową metodologię rozpoznania pojęcia w systemach prawa międzynarodowego, przechodząc do prawa unijnego, a kończąc na rozwiązaniach prawa krajowego.

Trudno jednoznacznie wskazać na kierunki wykładnicze dla pojęcia środowiska w prawie międzynarodowym. Niewątpliwie w celu zobrazowania prób definicyjotwórczych można się odwołać do art. 2 ust. 3 lit. a Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706), ratyfikowanej przez Prezydenta RP 31 grudnia 2001 r. (dalej „Konwencja z Aarhus”), gdzie wskazano, że na elementy środowiska składają się choćby: powietrze i atmosfera, woda, gleba, grunty, krajobraz i obiekty przyrodnicze, różnorodność biologiczna oraz jej składniki, w tym genetycznie zmodyfikowane organizmy, a badając stan tych elementów, winno się uwzględniać również wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami. Choć wskazuje się, że kierunki Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Naturalnego Środowiska Człowieka z 16 czerwca 1972 r. przyjętej w Sztokholmie, czy też Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonej w Espoo dnia 25 lutego 1991 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110 z późn. zm.) mogą wskazywać na poszczególne i autonomiczne metody wykładnicze pojęcia środowiska, słusznie jednak zaznacza się, że ogólność tego pojęcia w konfrontacji z prawem międzynarodowym, stanowiącym nieraz normy o ogromnym poziomie generalności, musi prowadzić do braku wyniku w postaci jednoznacznej definicji pojęcia środowiska w prawie międzynarodowym⁵⁹.

W zakresie prawa unijnego ujawnia się również brak jednoznacznej definicji środowiska. Ram dla pojęcia środowiska należy poszukiwać w prawie pierwotnym⁶⁰, jego

56 A. Sikora, *Dostęp do sądów unijnych w sprawach prawnośrodowiskowych: dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności w świetle najnowszego orzecznictwa sądów unijnych*, EPS 2020, nr 11, s. 5-14.

57 Por. Postanowienie S(PI) z 8.05.2019 r., T-330/18, *Carvalho i in. v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej*, Dz. U. UE. C 2019, nr 230, poz. 49, gdzie Sąd wskazał: „*accordingly, it must be found that the applicants are not individually concerned by the contested acts for the purposes of the case-law cited in paragraph 45 above*”. Sąd skonstatował zatem, że niedopuszczalne jest wnoszenie skargi z uwagi na okoliczność mówiącą, że akty realizujące politykę klimatyczną i wyznaczające cele redukcyjne nie wskazują skarżących jako adresatów, nie dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie.

58 A. Sikora, *Dostęp do sądów unijnych...*, op. cit.

59 M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 16-18.

60 M. Porzeżyńska, *Pomoc państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, roz. II, § 1, pkt I.

skrawki jednak bywają dookreślane w prawie wtórnym, przy zachowaniu pewnej autonomiczności i koherentności pojęcia do przedmiotu danego aktu prawa⁶¹. *Prima facie* za najistotniejsze z punktu niniejszego opracowania należy zatem uznać definicje środowiska w prawie krajowym, wyrażającym ścisły zakres pojęciowy środowiska. W ustawie zasadniczej brak jest wprost wyrażonej definicji tego pojęcia, mimo że ustrojodawca wielokrotnie się do niego odwołuje⁶². Jak wskazano jednak wyżej, zręby rozumienia w oparciu o użycie w przepisach Konstytucji RP próbuje formułować Trybunał Konstytucyjny⁶³.

Definicję wyrażoną bezpośrednio można znaleźć dopiero w ustawodawstwie krajowym. Zgodnie natomiast z art. 3 pkt 39 Prawa ochrony środowiska przez środowisko rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności: powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Definicja ta stanowi poważny błąd logiczny *ignotum per ignotum* i prowadzi do wątpliwości w wykładni, doktrynalnie rozwiązywanych przez odwołanie do znaczenia języka potocznego⁶⁴. Pojęcie środowiska określonego w ww. ustawie w literaturze łączy się zwyczajowo z definicją środowiska przyrodniczego⁶⁵, przy czym zastrzega się jej logiczną dysjunkcję względem ww. pojęcia środowiska⁶⁶. Definicje środowiska przyrodniczego ujęto w art. 5 pkt 20 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 55 z późn. zm.) (dalej „Prawo ochrony przyrody”), którym jest krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich: roślinami, zwierzętami i grzybami. Jak zatem widać, przedmiotowy zakres środowiska przyrodniczego jest węższy, a poza jego zakresem z nieznanych powodów ustawodawca pozostawił właściwy dla opracowania klimat - o ile jednak oczywista byłaby kontra wskazująca, że przyrodzie *per se* nie sposób przypisać klimatu (temperatura, warunki atmosferyczne czy wilgotność nie odpowiadają na pierwszy rzut oka desygnatom przyrody), to przecież pomijałaby ona ścisły związek klimatu oraz przyrody.

Wskazuje się przy tym, że wykładnia pojęć środowiska powinna uwzględniać zasadę kompleksowości, tj. całościowego i szczegółowego rozważania elementów środowiska we wspólnych relacjach, przy założeniu integryzmu instrumentów ich ochrony⁶⁷. Należy zaznaczyć, że słusznie przy tym w zakresie wykładni pojęcia środowiska przydaje się fakt, że prawo ochrony środowiska kierunkowo powstało jako odpowiedź na głównie negatywne oddziaływanie na takie środowisko, a co za tym idzie - aksjolo-

61 R. Hauser (red.), A. Wróbel (red.), Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego. Tom 3*, Warszawa 2014, s. 725.

62 P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, uwaga nr 3 komentarza do art. 86.

63 Tak na przykład wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, *op. cit.*

64 K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. III, LEX/el. 2020, Wstęp, pkt 3, ak. 1.

65 *Ibidem*.

66 B. Baran-Zgłobicka, *Środowisko i krajobraz* [w:] M. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, Warszawa 2020, za: B. Szulczewska, *Przyroda, środowisko, krajobraz w planowaniu przestrzennym* [w:] *Gospodarka i przestrzeń*, B. Domański (red.), W. Kurek (red.), Kraków 2009, s. 312.

67 P. Korzeniowski, *Pojęcie „środowisko jako dobro wspólne” w systemie prawa ochrony środowiska*, ZNSA 2015, nr 1, s. 24-36.

gia wskazuje na konieczność możliwie szerokiego rozumienia środowiska jako pojęcia prawnego oraz prawniczego⁶⁸. W orzecznictwie natomiast istnieją pewne pomocne drogi wykładnicze - w ten sposób należy wskazać, że przyjmuje się nadrzędność pojęcia środowiska nad pojęciem przyrody, jak wynika z definicji ustawowych bowiem pierwsze z nich obejmuje nawet obszary przyrody przekształcane przez człowieka, zwłaszcza związane z działalnością rolniczą⁶⁹, a co za tym idzie - gwarantuje większy przedmiotowy zakres ochrony niż zakres ochrony przyrody⁷⁰. Podmioty niezależne, powołujące się na pojęcie środowiska oraz jego ochrony w praktyce swojej działalności, mogą mieć zapewniony szeroki dostęp do postępowań administracyjnych⁷¹. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) pojawiają się również rozważania co do środowiska jako przedmiotu praw człowieka następnej generacji⁷².

Nagminne i nieprawidłowe wykorzystanie pojęcia środowiska może prowadzić do zjawiska nazywanego *greenwashing* (dosłownie tłumacząc z j. ang. „wypieranie” czy „wypłukiwanie” w zieleni), odnoszącego się do metod dezinformowania środowiska konsumenckiego na temat odpowiedzialnej postawy środowiskowej danego przedsiębiorcy w drodze publicznych zapewnień, działań reklamowych, nazewnictwa lub wzornictwa produktu⁷³. Zjawisko różnicowane jest na poziomy „wyzieleniania” podmiotu oraz „wyzieleniania” produktu, przy czym ostatnie zazwyczaj przyjmuje charakterystykę stosowania przedrostków „eko”⁷⁴.

Praktyka ta nie jest obojętna dla branży energetycznej rynku rodzimego, zwłaszcza energetycznego - jak wskazuje najnowsze badanie statystyczne, percepcja Polaków w zakresie produktów węglowych jest zaciemniana poprzez używanie zwodniczych praktyk konsumenckich, w szczególności wykorzystanie nazwy „ekogroszek”. Prawie co czwarty krajano określa go jako produkt ekologiczny, o niemal połowę więcej respondentów używających „ekogroszku” uznaje go za produkt ekologiczny, a aż trzech z pięciu Polaków miało wskazać, że spalanie węgla w domach może być neutralne bądź przyjazne środowiskowo⁷⁵. Jednocześnie opracowania naukowe wskazują, że produkty tego rodzaju potrafią przekraczać standardy szkodliwych emisji tlenu węgla 6,5-krotnie, tlenków azotu prawie 2-krotnie, a w zakresie pyłów nawet 81-krotnie⁷⁶ (nie ma tu błędu, osiemdziesięć - jedno), które to standardy określone są w właściwych przepisach Rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28

68 M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, uwaga nr LVII, pkt 1 komentarza do art. 3.

69 Wyrok NSA z 24.01.2014, II OSK 2006/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w skrócie: CBOSA.

70 Por. wyrok WSA w Kielcach z 4.12.2013 r., II SA/Ke 920/13, wyrok WSA w Krakowie z 20.12.2017, III SA/Kr 1068/17, oba dostępne w CBOSA.

71 Wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2018 r., IV SA/Wa 2126/17, CBOSA.

72 Wyrok NSA z 27.11.2018 r., II OSK 279/18, CBOSA.

73 M. Namysłowska (red.), *Reklama. Aspekty prawne*, Warszawa 2012, część III, roz. 7, pkt 1 oraz pkt 4.

74 M. Delmas, V. Burbano, *The Drivers of Greenwashing*, California management review, 2011, 54(1), s. 66-67.

75 Por. Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, *Percepcja produktów węglowych: raport z badania ilościowego*, Warszawa 2021, pod adresem www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2021-02-08-percepcja-produktow-weglowych-raport-z-badania-ilosciowego-coll-pl.pdf, dostęp: 22.04.2021 r.

76 A. Badyda, P. Krawczyk, J. Bihałowicz, P. Kępa, *Raport z realizacji badań stanowiskowych i analitycznych związanych z procesem spalania ekogroszku wraz z opinią ekspercką*, Warszawa 2021, s. 84-86, pod adresem www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2021-02-19-raport-z-realizacji-badan-stanowiskowych-i-analitycznych-zwiazanych-z-procesem-spalania-ekogroszku-wraz-z-opinia-ekspercka-ext-pl.pdf, dostęp: 22.04.2021 r.

kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe (Dz. U. UE. L. z 2015 r., Nr 193, str. 100 z późn. zm.). Produkty te mogą mieć wysoce szkodliwy wpływ na środowisko naturalne, wliczając w to człowieka i jego zdrowie, ściśle narażone na skutki przedmiotowych emisji⁷⁷. Zgodnie zatem z powyższym należy podzielić stanowisko fundacji zrzeszającej osoby walczące z przedmiotowym procederem, że istnieje doraźna potrzeba interwencji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes UOKiK) w oparciu o przepisy prokonsumenckie, co ostatnimi czasy dokonało się poprzez zawiadomienie Prezesa UOKiK o naruszeniu zbiorowych interesów konsumentów⁷⁸. Podstawą dla dochodzenia uprawnień zbiorowych interesów konsumentów są przepisy art. 24 w zw. z art. 26 Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 275) tworzące instrumentarium uznawania określonych praktyk za naruszające zbiorowe interesy konsumentów i ich zakazywania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wspierane w szczególności przez art. 10 Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1913), określający pragmatyki oznaczania produktów w sposób nieprowadzący w błąd konsumentów⁷⁹. Istnieją przykłady z praktyki orzeczniczej oraz administracyjnej w sprawach obejmujących przecięcie problematyki środowiskowej oraz konsumenckiej⁸⁰, dlatego dalsze omówienie rozwoju sprawy będzie wskazane w przyszłości.

Niniejsze opracowanie również wielokrotnie odwołuje się do pojęcia klimatu. Sama Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (o której szerzej niżej), mimo swojej nazwy, nie daje podstawy wykładniczej dla pojęcia klimatu, a jedynie dla „systemu klimatycznego”⁸¹. Posiłkując się w tym zakresie, można odwołać się do dokumentów o charakterze bynajmniej prawnym (aczkolwiek wpływającym na podmioty tworzące oraz stosujące prawo), raczej zaś eksperckim - Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu określa w swoich raportach „klimat” jako uśrednione warunki pogodowe lub bardziej szczegółowo jako statystyczny obraz średniej i zmienności odpowiednich wielkości w okresach trwających od miesięcy po tysiące oraz miliony lat, przy czym monitorowane zmienne odwołują się do wartości temperatur, ilości opadów, wiatru. Podkreśla się także, że klimat jest stanem systemu klimatycznego

77 *Ibidem*.

78 Zob. *ClientEarth składa zawiadomienie do UOKiK-u w sprawie greenwashingu branży węglowej*, pod adresem www.pl.clientearth.org/clientearth-sklada-zawiadomienie-do-uokik-u-w-sprawie-greenwashingu-branzy-weglowej/, dostęp: 22.04.2021 r.

79 A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016, uwaga nr 5.3.3. komentarza do art. 24.

80 Por. A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji...*, op. cit., gdzie autor fragmentu wskazuje, że w drodze Decyzji Prezesa UOKiK z dnia 30 września 2003 r. nr 30/2003 (znak sprawy: RLU-61-750/22/03EW) uznano za bezprawne używanie oznaczenia produktów rolnictwa ekologicznego na towarach, których producent nie spełnia wymogów rolnictwa ekologicznego, natomiast w Decyzji Prezesa UOKiK z dnia 30 października 2013 r., nr DIH-1/69/2013 (znak sprawy: DIH-023-62(8)/13/AnŁ) wskazano za niedopuszczalne twierdzenie o wiejskim pochodzeniu jaj i graficzne ich oznaczanie w zbieżnym kontekście, gdy jaja są w rzeczywistości z chowu klatkowego.

81 M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska...*, op. cit., uwaga nr LVII, pkt 3 komentarza do art. 3.

(atmosfera, hydrosfera, kriosfera, powierzchnia lądowa i biosfera, a także interakcje między nimi)⁸².

W literaturze prawniczej natomiast wskazuje się, że klimatowi, tak jak powietrzu, należy przydawać cechy globalnych zasobów środowiska⁸³, a nadto, że stanowi on element szerszego zakresu pojęciowego środowiska, którego ochrona jest jednym z kluczowych celów polityki środowiskowej UE. Wyznaczane są one zwłaszcza w ramach tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego⁸⁴, stanowiącego zbiór dyrektyw oraz decyzji przyjętych w 2008 roku na rzecz zapewnienia znaczącej redukcji działań przyczyniających się do antropogenicznego wpływu na zmiany klimatu w drodze celu „3x20”⁸⁵, czyli realizacji do 2020 roku celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w wymiarze 20% (w stosunku do roku bazowego, czyli 1990 roku), zapewnienia w całym produkcie energetycznym UE udziału 20% energii pochodzącej z odnawialnych źródeł energii i podniesienie efektywności energetycznej o 20%⁸⁶. Związanie obszaru regulacyjnego prawa energetycznego z zagadnieniami klimatu oraz jego ochrony nie jest wybiórcze, ma natomiast bardzo istotne znaczenie dla polityki środowiskowej UE, jak również dla samego europejskiego systemu handlu uprawnieniami - w okresie poprzedzającym przyjęcie pierwszego pakietu klimatyczno-energetycznego wskazywano na 80-proc. udział energetyki w całkowitym tonażu emisji gazów cieplarnianych w UE⁸⁷, natomiast z oficjalnych danych na 2018 rok wynika, że udział ten wynosił około 75%⁸⁸. Charakter pionierstwa aktywizmu klimatycznego UE, o którym szeroko wspomina niniejsze opracowanie, nie jest gołostowne - już w 2014 roku wskazywano, że w stosunku do roku bazowego, który dla UE stanowi rok 1990, łączne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do atmosfery w UE wyniosło 21%, przy utrzymaniu 45-proc. wzrostu gospodarczego⁸⁹, natomiast w 2018 roku wartość procentowa wskaźnika redukcyjnego wynosiła już 23% względem roku bazowego⁹⁰.

Na poziomie prawa międzynarodowego klimat musi być rozumiany *prima facie* w świetle sporządzonej w Nowym Jorku 9 maja 1992 r. Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238) (dalej „Konwencja Klimatyczna”), o której szerzej będzie niżej. W tym miejscu jednak należy zaznaczyć, że art. 1 ust. 3 definiuje system klimatyczny podobnie jak przywołany wcześniej Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu, przy czym można wyprowadzić wnioski dalej idące, że klimat jako element środowiska poddawany jest

82 Główny zespół autorski (red.), R.K. Pachauri (red.), A. Reisinger (red.), *IPCC 2007: Zmiana klimatu 2007: Raport Syntetyczny. Wkład Grup roboczych, I, II i III do Czwartego Raportu Oceniającego Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu*, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 2009, s. 79 oraz s. 87.

83 L. Karski, *System handlu uprawnieniami... op. cit.*, Wprowadzenie, ak. 10.

84 J. Ciechanowicz-McLean, *Historia Prawa Ochrony Środowiska: od ochrony środowiska do ochrony klimatu*, GSP 2012, nr 1, s. 63-72.

85 K. Kowalik-Bańczyk (red.), M. Szwarc-Kuczer (red.), A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222)*, Warszawa 2012, uwaga nr 6.4 komentarza do art. 191.

86 P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne...*, op. cit., roz. IV, pkt. 3, ak. 3.

87 M. Stoczek, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, roz. 3, pkt 3.3., uwaga nr 23, za: Komunikat Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu Europejskiego - Europejska Polityka Energetyczna, Kom(2007) 1, wersja ostateczna, Bruksela, 10.01.2007, s. 3.

88 Eurostat, *Greenhouse gas emissions by source sector (source: EEA)*, dane aktualne na dzień 8.02.2021 r., pod adresem: www.appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=en_v_gge&lang=en, dostęp: 25.04.2021 r.

89 E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *System Narodów Zjednoczonych...*, op. cit., roz. 3, § 6, ak. 2.

90 Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Przygotowanie podstaw do zwiększenia długoterminowych ambicji. Sprawozdanie z postępów w działaniach UE na rzecz klimatu za 2019 r.*, SWD/2019/396 final, s. 2.

nadto zmianom o charakterze naturalnym oraz zmianom wynikającym bezpośrednio lub pośrednio z działalności człowieka (*vide* art. 1 ust. 2 Konwencji Klimatycznej). W pozostałym zakresie akty prawa międzynarodowego nakierunkowane na ochronę klimatu zostaną omówione w dalszych rozważaniach.

Omawiając zakres wykładni pojęcia klimatu na poziomie krajowym, nie sposób pominąć aspektu polityk klimatycznych oraz polityk energetycznych, tj. kierunkowych aktów o charakterze prawa nieobowiązującego powszechnie, będących rządowymi pragmatykami na rzecz inicjatyw ustawodawczych, sposobów prowadzenia polityki wewnętrznej oraz dyplomacji zarówno unijnej, jak i międzynarodowej. Tak też należy przytoczyć pierwszy z takich aktów, jakim był dokument pn. *Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020*, przyjęty w 2003 roku przez Radę Ministrów, a sporządzony przez Ministerstwo Środowiska⁹¹ (uchylony w 2015 r.), wskazujący krótkookresowe cele na rzecz realizacji zobowiązań redukcyjnych określonych w aktach prawa międzynarodowego (Konwencji Klimatycznej i omówionym szerzej niżej Protokole z Kioto) przy korzystnym wykorzystaniu przez Polskę mechanizmów wsparcia, średniookresowe cele integracyjne polityki klimatycznej z politykami społeczno-gospodarczymi oraz długookresowe celem zmierzające do ilościowej redukcji emisji gazów cieplarnianych w wymiarze 30-40% względem roku bazowego (dla Polski jest to rok 1988)⁹². Przy czym, jak słusznie wskazano, dokumenty tego rodzaju uwzględniają olbrzymi udział sektora energetycznego, w tym węglowego, więc winny również być koordynowane z politykami z ich zakresu. Na skutek przedmiotowej konstatacji doszło do scalenia przedmiotów rządowych opracowań z dziedziny klimatu, energetyki i środowiska wraz z podjęciem Uchwały Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia *Polityki ekologicznej państwa 2030 - strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej* (M. P. z 2019 r., poz. 794)⁹³.

Orzecznictwo sądowo-administracyjne, choć ograniczone, daje istotne wskazania w zakresie pojęcia klimatu - tak podkreślenia wymaga podejście judykatury jakoby do warunków klimatycznych zaliczane były nie tylko zjawiska pozostające poza obszarem wolicjonalnym człowieka (jak: temperatura, nasłonecznienie, wartości opadów na danym regionie), ale również zanieczyszczone - nierzadko na skutek antropogenicznych działań - powietrze, jak i skażenie elektromagnetyczne⁹⁴. *De lege lata* wykładnia ta winna być stosowana z dużą ostrożnością - jej podstawa była ustalana w oparciu o art. 17 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 17 ust. 4 pkt 1 Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1170 z późn. zm.), która upoważniła Radę Ministrów do sprecyzowania minimalnych warunków klimatycznych w drodze § 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. z 2007 r., Nr 249, poz. 1851). W oparciu o przywołaną materię normatywną należy również wskazać, że rozumienie klimatu może być poszerzone o element w postaci właściwości leczniczych klimatu danego terenu⁹⁵, co jest odnoszone do obszarów ochrony uzdrowiskowej na podstawie art. 34 Ustawy z dnia

91 E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *System Narodów Zjednoczonych...*, *op. cit.*, roz. III, § 5, ak. 1.

92 Z. Brodecki (red.), *Ochrona środowiska*, Warszawa 2005, Część 3, roz. VII, pkt 1.1.2.

93 M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, uwaga nr III, pkt 4 i pkt 5 komentarza do art. 14.

94 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 13.07.2020 r., I SA/Bd 104/20, CBOSA.

95 T. Krywan, Ł. Kupień, *Opłata miejscowa*, ABC, LEX, dostęp: 24.04.2021 r.

28 lipca 2005 r. Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1662 z późn. zm.).

Nie sposób mówić również o systemie handlu uprawnieniami do emisji, nie identyfikując – choćby tylko pojęciowo, na gruncie prawnym – zjawiska, któremu wymierzono walkę przy pomocy przedmiotowego instrumentarium. Zjawisko, o którym mowa, to tzw. efekt cieplarniany, związany z emisją gazów cieplarnianych do atmosfery ziemskiej – na dużym poziomie ogólności można stwierdzić, że energia słoneczna, docierając do ziemi, jest częściowo odbijana przez chmury i samą powierzchnię Ziemi, gdy jednocześnie pozostała część, docierając do Ziemi, zostaje pochłonięta⁹⁶. „Oddawane” z powierzchni Ziemi promieniowanie następnie wraca w postaci promieniowania długofalowego, mimo to jednak powierzchnia Ziemi pochłania więcej energii, niż dociera do niej ze Słońca⁹⁷ – jak do tego dochodzi? Wynika to w istocie z tego, że gazy znajdujące się w atmosferze mają zróżnicowaną zdolność pochłaniania promieniowania długofalowego i ta część, która nie trafia w przestrzeń kosmiczną, zostanie oddana z powrotem na powierzchnię Ziemi w formie tzw. promieniowania zwrotnego, prowadząc znów do ogrzania Ziemi⁹⁸. W ten sposób mówimy o zjawisku naturalnym – co nie wyklucza konkludowania o bardzo wysokim prawdopodobieństwie przyczyniania się człowieka do jego intensyfikacji – w postaci efektu cieplarnianego, zwanego również efektem szklarnianym z uwagi na swoją zbieżność z metodami docieplania w ogrodnictwie, który to efekt i jego związane z działalnością człowieka zostały rozpoznane prawie 200 lat temu⁹⁹.

Swoistymi „sprawcami” tego efektu są tzw. gazy cieplarniane, zwane również gazami szklarnianymi (ang. *greenhouse gases*, zwane dalej również GHG), wśród których głównie wyróżnia się: wodę (w stanie gazowym, czyli parę wodną), dwutlenek węgla, metan, podtlenek azotu, dwutlenek siarki, freony i ozon¹⁰⁰. Choć w powszechnej świadomości istnieje przekonanie co do działań na rzecz eliminowania jedynie emisji dwutlenku węgla do atmosfery, podkreśla się dobitnie wzrost znaczenia emisji innych gazów, które mogą się charakteryzować nawet kilkudziesięciokrotnie większą możliwością pochłaniania ciepła (tak zwłaszcza freony z pochodnymi i zamiennikami czy metan)¹⁰¹. Ich wpływ na efekt cieplarniany jest określany indeksowaniem GWP (*Global Warming Potential*), wskazującym na możliwość pochłaniania ciepła w porównaniu do standardowego dwutlenku węgla na przestrzeni stu lat – w ten sposób podnosi się, że dwutlenek węgla przyjmuje wartość 1 GWP, metan – 23 GWP, a podtlenek azotu – 296 GWP¹⁰².

Dla niniejszego opracowania jednak wymiar istotny ma to, jak prawo, zarówno międzynarodowe, przenikające i dające podstawy do czerpania prawa unijnemu, wpływającemu na nasze prawo krajowe, ostatecznie do gazów cieplarnianych podchodzi. Przywołana już Konwencja Klimatyczna w art. 1 ust. 5 wskazuje, że gazami

96 J. Miczyński, *Konwencja Klimatyczna* [w]: M. Grabowski (red.), *Zasoby przyrodnicze szansą zrównoważonego rozwoju*, Kraków 2007, s. 120.

97 Z. Brzózka, *Gazy cieplarniane okiem chemika*, 2012, pod adresem: www.ekoedu.icm.edu.pl/download/wyklady/ZBrzozka.doc, dostęp: 25.04.2021 r.

98 G. Siemiątkowski, *Emisja antropogenicznych gazów cieplarnianych i ich wpływ na efekt cieplarniany*, Prace ICiMB 2013, nr 15, s. 86.

99 B. Obrębska-Starkłowa, *Efekt cieplarniany a zmiany klimatu*, KOSMOS 1993, nr 42(1), s. 65.

100 Z. Brzózka, *Gazy cieplarniane...*, op. cit.

101 G. Siemiątkowski, *Emisja antropogenicznych gazów cieplarnianych...*, s. 87-88.

102 D. Weissner, *A guide to life-cycle greenhouse gas (GHG) emissions from electric supply technologies*, Energy 2007, Vol. 32, s. 1543.

cieplarnianymi są gazowe składniki atmosfery, zarówno naturalne, jak i antropogeniczne, które pochłaniają i reemitują promieniowanie podczerwone (czyli wskazane wyżej promieniowanie zwrotne). Jak się wskazuje, względem tych gazów w momencie podejmowania Konwencji Klimatycznej istniała duża niepewność co do wpływu człowieka na ich obecność w atmosferze i jego związania z efektem cieplarnianym, co zdaniem niektórych nie zostało rozwiązane do dziś, mimo wielokrotnych publikacji Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu¹⁰³. Nie sposób się jednak w pełni z powyższym zgodzić - poszukiwania prawdy materialnej, o ile nie mogą być nazywane definitywnie zakończonymi, to jednak winny być z istotną skalą pewności uznane rozstrzygniętymi przez większość świata nauki¹⁰⁴. Definitywnie jednak w świetle Konwencji Klimatycznej za emisje uznaje się uwalnianie gazów cieplarnianych lub ich substancji do atmosfery nad określonym obszarem, w danym okresie (art. 1 ust. 4 Konwencji Klimatycznej).

Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz. U. z 2005 r., Nr 203, poz. 1684) (dalej „Protokół z Kioto”) wskazuje natomiast w Załączniku A, że za gazy cieplarniane, których emisje strony Protokołu z Kioto zobowiązują się redukować, należy uważać: dwutlenek węgla (CO₂), metan (CH₄), podtlenek azotu (N₂O), fluorowęglowodory (HFC), perfluorowęglowodory (PFC), sześćciofluorek siarki (SF₆). Przy czym podkreślenia wymaga fakt, że Protokół z Kioto w art. 2 ust. 1 lit. a pkt (ii) uznaje niemoc (a i może niecelowość) dookreślenia wszystkich gazów, odsyłając na inne obszary regulacyjne prawa międzynarodowego, takie jak choćby normy Protokołu Montrealskiego w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu dnia 16 września 1987 r. (Dz. U. z 1992 r., Nr 98, poz. 490 z późn. zm.), ratyfikowany przez Prezydenta RP dnia 25 czerwca 1990 r. A *contrario* należy wyklądać, że skoro sygnatariusze Protokołu z Kioto rozpoznają gazy cieplarniane nieobjęte ww. Protokołem Montrealskim i zmierzają do ich ograniczenia, to kategorie gazów w nim wymienionych winne być również klasyfikowane do gazów cieplarnianych.

Polska jako strona umów na rzecz ochrony środowiska, w tym w szczególności ochrony powietrza i klimatu, jak również jako państwo członkowskie UE, z uwagi na to, że prowadzi działania na rzecz realizacji postanowień prawa wyższego szczebla¹⁰⁵, stosuje metody definiowania gazów cieplarnianych w tożsamy sposób. Tak też należy wskazać, że w art. 3 pkt 5 lit a Ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 332) (dalej „Ustawa o systemie handlu”) powiela się Załącznik A Protokołu z Kioto, natomiast w art. 3 pkt 5 lit b przedmiotowej ustawy odnosi się do definicji GHG ustanowionej w Konwencji Klimatycznej. Z uwagi na ogrom materii normatywnej pozostaje jedynie wskazać, że zbieżnie siatka pojęciowa kształtuje się w prawie UE.

W zakresie polskiego prawodawstwa jednak nie sposób pominąć art. 2 ust. 1 pkt 33 Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 133) (dalej „Ustawa o jakości paliw”), definiującego gazy cieplarniane jako: dwutlenek węgla, podtlenek azotu oraz metan. Za zupełnie niezrozumiałe należy uznać ograniczenie pojęciowe ustawodawcy - celowość definiowanego pojęcia na gruncie Ustawy o jakości paliw odnosi się do uchwycenia cyklu

103 J. Ciechanowicz-McLean, *Zasady prawa klimatycznego*, GSP 2010, nr 2, s. 329.

104 A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 5, § 7

105 E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *System Narodów Zjednoczonych...*, op. cit., roz. 3, § 5.

życia paliw i ich wpływu na emisję gazów cieplarnianych, obejmujący w istocie jak najszerszy okres takiego życia, począwszy już nawet od uprawy danego surowca lub jego wydobywania (por. rozdział 2a Ustawy o jakości paliw w świetle art. 2 ust. 1 pkt 33 w zw. z pkt 34 oraz pkt 42 Ustawy o jakości paliw). Jednocześnie zaś celowość ta nie zostaje urzeczywistniona, gdy w samym cyklu życia paliwa takiego jak ropa naftowa pojawia się szereg etapów, począwszy od jej wydobywania, transportu, procesów rafineryjnych, magazynowania i dostarczania do stacji pali i baz, aż do jej spalania, w trakcie których dochodzi do powstawania emisji gazów cieplarnianych w ujęciu Konwencji Klimatycznej oraz Protokołu z Kioto¹⁰⁶. *De lege ferenda* wymagane byłoby, by kontekst życia paliwa uwzględniał wszystkie gazy cieplarniane, które Rzeczpospolita Polska jako sygnatariuszka umów międzynarodowych oraz państwo UE uznaje jako takie gazy, tj. w istocie każde gazy, które pochłaniają i reemitują promieniowanie podczerwone.

Ostatecznie wzmiankowania wymaga dość istotny problem tzw. denializmu klimatycznego. Choć pojęcie to może obrazować się jako pejoratywne, coraz częściej zdaje się być uzasadnione przy szeregu technik wyparcia, dezinformacji i populizmu pseudonaukowego. Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest i nie może być empiryczne dowodzenie zmian klimatu czy ich wpływu na środowisko naturalne i życie ludzi. Jednakże obecnym problemem badań naukowych, które kwestionują antropogeniczny wpływ człowieka na zmiany klimatu, nie jest w istocie to, że natrafiają na krytykę większościowych przekonań świata nauki i są poddawane skutecznemu zwalczaniu, raczej zaś to, że są przekuwane w oręż mitów, niedopowiedzeń i strachu. Istnieją w istocie badania wykonane na próbie 16 tys. publikacji wskazujące na zaangażowanie kapitału (społecznego, jak i tego klasycznie pojmowanego) w tzw. *think-tanki*, wykorzystujące metody i zabiegi retoryczne oraz selektywność informacyjną na rzecz zwalczania inicjatyw klimatycznych¹⁰⁷. Szereg literatury w tym przedmiocie nie pozostawia złudzeń co do związania piśmiennictwa o charakterze „kontrklimatycznym” z konserwatywnymi *think-tankami*, uzbrojonymi w argumentację głównie sceptycznej treści (wręcz reakcyjnej)¹⁰⁸. Bardzo istotna przy tym jest dezaktualizacja treści zauważalna u tych ugrupowań, zarówno pod względem merytoryki (*vide* powoływanie się na listy badaczy sprzed ponad dwóch dekad) i braku progresji argumentacji¹⁰⁹, jak również pod względem podejścia obrazowo nazywanego syndromem „Dawida i Goliata”, tj. kreowania wizji pracy naukowej na obrzeżach uciśnionego marginesu, walcząc z gigantem ucieleśniającym złoto. W rzeczywistości kazusy te zachodzą w obrębie monstualnych przepływów gotówkowych z fundacji oraz korporacji, co już dzisiaj przyczynia się do wpływu tychże na dyskurs polityczny (*casus* Porozumienia Paryskiego oraz jego wypowiedzenia przez USA)¹¹⁰. Podkreśla się przy tym wyraźny zarys ograniczenia publikacji kursu sceptycznego do prac

106 A. Antosz, H. Syrek, *Emisje gazów cieplarnianych w procesach wydobywania i transportu ropy naftowej*, NAFTA-GAZ 2012, nr 4, s. 233-240.

107 M. Szpunar, *Ekologia pejzażu dźwiękowego*, AVANT, wol. XI, nr 3, s. 5, za: C. Boussalis, T. Coan, *Text-mining the signals of climate change doubt*, Global Environmental Change 2016, Vol. 36, s. 89-100.

108 P. Jacques, R. Dunlap, M. Freeman, *The organisation of denial: Conservative think tanks and environmental scepticism*, Environmental Politics, Vol. 17, No. 3, s. 364-365.

109 T. Busch, L. Judick, *Climate change - that is not real! A comparative analysis of climate-sceptic think tanks in the USA and Germany*, Climatic Change 2021, Vol. 164, No. 18, s. 17-18.

110 T. Busch, L. Judick, *Climate change - that is not real! A comparative analysis of climate-sceptic think tanks in the USA and Germany*, Climatic Change 2021, Vol. 164, No. 18, s. 17-18.

w kontrze, przy znikomym wkładzie w działalność klimatologii jako nauki, brak lub śladowy udział publikacji w procesach recenzowania naukowego (*peer-review*)¹¹¹.

Pytając o to, jak często pojawia się argument erupcji wulkanu, niepoparty badaniem naukowym (tj. argument zmian klimatycznych o charakterze naturalnym poprzez egzemplifikację wyrzutu ogromu dwutlenku węgla w wyniku erupcji wulkanu)¹¹², a także argument związania aktywności Słońca z wpływem na zmiany klimatyczne¹¹³, nie odpowiadamy w istocie na pytanie, czy ma on obiektywnie mierzalne uzasadnienie dla formułowania postulatów denializmu klimatycznego. Zdolność poznawcza człowieka i możliwość konstruowania własnego przekonania nie jest punktem zwrotnym dla słuszności określonych twierdzeń, co zdaje się być nierzadko zapominane. Przy ciężarze gatunkowym scenariuszy apokaliptycznych stawianie się w apolitycznej, apatycznej (nie chodzi tu zaś o zupełną dogmatyczną afirmację) postawie prowadzi do prymatu bezwiednej myśli nad działaniem, nie wyłączając przy tym jednak działania popartego rozważą - przykład juryzmu niemieckiego w okresie przedwojennym jest bodaj najwłaściwszym, choć może pogranicznym dla wnioskowania *ad absurdum*, odwołaniem w tym miejscu¹¹⁴. Należy się jednak zgodzić z podejściem, że skutkiem zwiększonej pracy na rzecz niweczenia postawy przeciwnej, jako produkt równania ścierających się dowodów i faktów, jest rosnąca świadomość społeczeństwa co do postaw ekologicznych¹¹⁵.

Mając pewne ramy pojęciowe, istnieje potrzeba omówienia materii instrumentalno-normatywnej, z której wyłania się koncepcja opartego na zasadach rynkowych systemu handlowania zezwoleniami do emisji szkodliwych związków do powietrza. Można zatem wskazać, że instrument prawa ochrony środowiska będzie w zakresie niniejszego opracowania rozumiany jako zespół norm prawnych, składających się na skonkretyzowane rozwiązanie prawne zmierzające do przeciwdziałania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko przez człowieka, którego stosowanie winno być rozpatrywane w kontekście zasad prawa ochrony środowiska (zasad zrównoważonego rozwoju, zasady prewencji, zasady PPP *etc.*)¹¹⁶, raczej niż określony sposób zapobiegania takiemu

111 R. Dunlap, P. Jacques, *Climate Change Denial Books and Conservative Think Tanks: Exploring the Connection*, American Behavioral Scientist 2013, Vol. 57, No. 6, s. 712-713.

112 Tak J. Ciechanowicz-McLean, *Zasady prawa klimatycznego...*, *op. cit.* W praktyce zaś wskazuje się na następujące kontrargumenty: erupcje wulkanów wyrzucają ogromne ilości areozolów siarczanów i innych cząsteczek odbijających lub rozpraszających promieniowanie, co ma prowadzić do wpływu na klimat w postaci ochłodzenia temperatury (por. H. Washington, *Climate change denial: Heads in the sand*, Routledge 2013, s. 20; P. Crutzen, *Albedo enhancement by stratospheric sulfur injections: A contribution to resolve a policy dilemma?*, Climatic change 2006, Vol. 77, No. 3-4, s. 211-219), a modele naukowe nie prezentują jednoznacznych informacji o wpływie erupcji jako emitenta GHG w skali większej analizy czasowej, która w tym przedmiocie jest wymagana (por. A. Robock, *Volcanic eruptions and climate*, Reviews of geophysics 2000, Vol. 38, No. 2, s. 214). Ponadto istnieją analizowane okresy, w których następuje korelacja wynikająca z modeli naukowych pomiędzy erupcjami wulkanów a okresem przerwy we wzroście temperatury (por. S. Hu, A. Fedorov, *The extreme El Niño of 2015-2016 and the end of global warming hiatus*, Geophysical Research Letters 2017, Vol. 44, No. 8, s. 3816-3824).

113 Aktywność słońca od 40 lat spada, przy jednoczesnym wzroście globalnej temperatury o około 0,6 stopni Celsjusza (por. NASA-JPL/Caltech, Graphic: Temperature vs Solar Activity, pod adresem: https://climate.nasa.gov/climate_resources/189/graphic-temperature-vs-solar-activity/, dostęp: 3.05.2021 r.).

114 G. Radbruch, *Filozofia prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 241-254.

115 M. Markiewicz, *Nie-obecność denializmu klimatycznego w antropocenie*, Anthropos? 2018, nr 27, s. 230-239.

116 P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne...*, *op. cit.*, roz. IV, pkt. 4.2, ak. 3, za: M. Mokrosz, *Prawne instrumenty zapewnienia standardów jakości powietrza* [w:] F. Nawrot (red.), E. Radecka (red.), *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, Katowice 2018, s. 70; M. Nyka, *Instrumenty ograniczania wpływu handlu na środowisko. Studium z prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018, s. 72.

oddziaływaniu w drodze konkretnego rozwiązania w sensie materialnym, choćby poprzez stosowanie określonych rozwiązań technicznych, inżynierskich czy chemicznych (choć oczywiście pośrednio mogą stanowić skutek instrumentu prawa ochrony środowiska). Środki te będą przy tym różnić się w zależności od przyjętego celu, wyrażanego głównie poprzez ujęcie określonego dobra w formę ochrony¹¹⁷. Jak wskazuje się w literaturze, internalizacja kosztów zewnętrznych środowiska może oprzeć się w różnych instrumentach prawnych, ogólnie zaś można je klasyfikować podług metody przymusu stosowanego dla ich egzekwowania - tak zaś wskazuje się na instrumenty bezpośrednie, wynikające z norm prawa administracyjnego, instrumenty przymuszające ekonomicznie (głównie podatki i opłaty środowiskowe), jak również mieszane¹¹⁸.

Zasadniczo jednak instrumenty prawa ochrony środowiska zostaną podzielone według podejścia ustawodawcy do adresata normy - w ten sposób można zatem wyróżnić instrumenty prewencyjne, realizujące immanentną dla prawa ochrony środowiska zasadę przezroczności, najpełniej zabezpieczające środowisko oraz jego elementy, a także instrumenty represyjne, stanowiące rozwiązania *ex post*¹¹⁹. Obecne prawo ochrony środowiska istotnie wyłamuje się z przedmiotowej dychotomii, sięgając po szereg innych środków o charakterze bardziej zachęcającym interesantów niż nakazującym bądź zakazującym, wyrażanym w metodach wsparcia pieniężnego, finansowania, zwolnień czy ulg (co można sprowadzić wciąż do form o charakterze pozytywnego przymusu), ale także poprzez zapewnianie jawności, również niejako legalnie zniesławiającej (prowadzącej do złej sławy danego podmiotu - tak choćby *name-and-shame* w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji)¹²⁰, informowanie społeczeństwa o produktach, producentach, podmiotach prowadzących działalność gospodarczą czy inwestorach prowadzących przedsięwzięcia na danym terenie (co wyrażałoby się w formie pośredniego, negatywnego przymusu na takie podmioty)¹²¹. Przy czym podkreślenia wymaga fakt, że skutki tychże instrumentów nie są jedynie

117 *Ibidem*.

118 Por. F. Piontek, *Internalizacja kosztów zewnętrznych jako warunek zrównoważonego rozwoju*, *Ekonomia i Środowisko* 2012, nr 3, s. 95, przy czym autor wskazuje na rynkowy przymus negocjacyjny jako jedno z rozwiązań, fundamentalnie ugruntowane w instrumentach wynikających z teorematu Coase'a, natomiast przykład ten wskazywany jest jako rozważania z zakresu teorii ekonomii raczej niż przykład stosowania norm prawnych. Zresztą zgodnie z przywołanym twierdzeniem to właśnie interwencjonizm państwa winien być ograniczony kosztem dyspozycyjności dwóch stron stosunku środowiskowych, negatywnych ingerencji, co stoi co do zasady w sprzeczności wobec przedmiotu fragmentu niniejszego opracowania, jakim jest omówienie koncepcji prawnos środowiskowych instrumentów ochrony. Natomiast można oczywiście się zgodzić z niektórymi тезami, że poszczególne elementy założeń internalizacji kosztów zewnętrznych oraz rynkowego systemu handlu uprawnieniami do emisji mogą spełniać założenia ww. teorematu Coase'a (zob. A. Hołuj, *Internalizacja ekonomicznych efektów zewnętrznych na obszarze dotknięty procesem urban sprawl. Przykład krakowskiego obszaru metropolitalnego*, Biuletyn KPZK PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Zeszyt 270, rok 2018, s. 67-81; I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2021, roz. II, § 3, pkt. I, ak. 7).

119 J. Małecki, *PRAWNOFINANSOWE INSTRUMENTY OCHRONY ŚRODOWISKA* [w:] P. Borszowski (red.), *Regulacje prawa finansów publicznych i prawa podatkowego. Podsumowanie stanu obecnego i dynamika zmian. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Wiesławie Miemiec*, Warszawa 2020, za: J. Jastrzębski, *Normy prawne regulujące ochronę środowiska naturalnego w systemie prawa*, Państwo i Prawo 1976/11, s. 72 i n.

120 Sankcja tzw. *name-and-shame* ma polegać na upublicznieniu danych podmiotu, który dopuszcza się bezprawnej emisji w ramach systemu, tj. nie wywiązuje się z obowiązku pokrycia wytworzonych z instalacji emisji odpowiednią dla nich liczbą uprawnień, co wraz z opłatami administracyjnymi w formie kar pieniężnych ma stanowić funkcję prewencyjno-represyjną (zob. I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, *op. cit.*, roz. II, § 3).

121 S. Gupta i in., *Policies...*, *op. cit.*, s. 750.

niekontrolowanym wynikiem niczym niepoddyktowanych, swobodnych prawodawstw, zdecydowana większość bowiem z nich wynika ze stosownych analiz „inżynierów” norm prawnych, ustalających poprzez odpowiednie bodźce pożądane lub nie skutki w ochronie środowiska¹²².

Ponadto wskazuje się na podejście dychotomiczne dla instrumentów środowiska, które różnicuje je przy ocenie krańcowego skutku dyspozycji normy, tj. określonego przez ustawodawcę wymiaru „dolegliwości”. Chodzi tu bowiem o podejście, w którym albo podmiot objęty normą ostatecznie stosowanie danej normy odczuje w wymiarze ekonomicznym, albo w którym podmiot danej normy odczuje jej stosowanie poprzez ustalenie samego obowiązku jakiegoś zachowania - tak też przyjmuje się podział na instrumentarium mechanizmów ekonomicznych (takie jak wszelkiego rodzaju opłaty, podatki i inne, zbieżne instytucje) oraz mechanizmów *command-and-control* (takie jak standardy jakościowe, pozwolenia emisyjne)¹²³, przy czym o tych ostatnich szerzej jeszcze będzie mowa.

Klasyczne metody prawa ochrony środowiska w zakresie stosowania instrumentarium normatywnych będą się odwoływać do prawa administracyjnego, jako najpełniej bodaj spełniającego wyzwania prawa ochrony środowiska, w którym starcie podmiotów, często jedynie o interesach ekonomicznych, będzie wymagać władczej interwencji norm prawa publicznego, stawiającego się w ochronie dóbr wspólnych dla wszystkich podmiotów nie tylko danego państwa, ale również obszarów transgranicznych. Takie formy działalności władczych organów będą wpływać na podmioty prowadzące działalność gospodarczą już od samego początku, nadając jej kształt oraz sposób wykonywania - tak też w literaturze różnicuje się choćby „pozwolenia”, jako instrumenty decyzyjnego określenia sposobu prowadzenia działalności gospodarczej od „zezwoleń”, regulujących w drodze decyzji ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej¹²⁴.

Prawo ochrony środowiska nie wyręcza się jedynie ochroną o skutkach materialno-finansowych dla podmiotów szkodzących. Prewencyjny charakter prawa ochrony środowiska wymaga również podejścia prawnokarnego, wyrażającego się w przekonaniu o jego większej skuteczności jako sankcjonującego najbardziej dolegliwie¹²⁵, co w praktyce prawa wspólnotowego zostało zakwestionowane - TS jednak podziela powyższe przekonania, tak długo jak środki prawnokarne dążą do zapewnienia efektywności prawa UE w zakresie ochrony środowiska¹²⁶. Nie pozostaje ono również sferą zastrzeżoną dla prawa administracyjnego, wkracza bowiem również w zakres prawa cywilnego¹²⁷ - tak też w zakresie przykładu należałoby wskazać na Ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz. U.

122 J. Małeckie, *PRAWNOFINANSOWE INSTRUMENTY OCHRONY ŚRODOWISKA* [w:] P. Borszowski (red.), *Regulacje prawa finansów...*, op. cit.

123 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. I, § 3, ak. 4.

124 B. Rakoczy (red.), *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, Warszawa 2019, pkt 10.1, za: M. Górski [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 714; C. Kosikowski, *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Warszawa 1997, s. 27.

125 T. Koncewicz, L. Mering, M. Pchalek, *Prawo karne UE instrumenty ochrony środowiska*, EPS 2009, nr 5, s. 18-23.

126 Wyrok TS z 13.09.2005 r., C-176/03, Komisja Wspólnot Europejskich v. Rada Unii Europejskiej, ZOTSiS 2005, nr 8-9A, poz. I-7879.

127 P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 73 i s. 79.

z 2020 r., poz. 2187), czerpiącą i rozwijającą instytucje wprost z rozwiązań cywilistycznych¹²⁸.

Instrumentarium polskiego prawa ochrony środowiska w ogromnej mierze źródłowo czerpie z prawa unijnego, to ostatnie zaś wykorzystuje zdywersyfikowane metody osiągania celów środowiskowych. Wskazując na podział aktów prawnych UE w obszarze prawa ochrony środowiska, należy podnieść, że w ogromnej mierze realizowany będzie przez normy wyrażone w ramach dyrektyw, rzadziej zaś rozporządzeń, przy czym również wykorzystywanymi formami są decyzje (jako akty stosowania, konkretyzowania prawa) oraz zalecenia (*soft law*)¹²⁹. W zakresie relewantnym dla niniejszego opracowania, tj. w obszarze prawa ochrony powietrza UE, dochodzi do wyodrębnienia szeregu zróżnicowanych obszarów regulacyjnych, przy czym można je skupić wokół zagadnień takich jak normy dotyczące: klimatu i emisji szkodliwych gazów antropogenicznego pochodzenia, ochrony jakości powietrza i substancji do niego wprowadzanych, kontroli emisji zanieczyszczeń i utrzymywania standardów produktowych¹³⁰.

Instrumentarium prawa ochrony środowiska, choć semantycznie mogłoby na to wskazywać, nie jest homogenicznym, sektorowym rozwiązaniem, pojawiającym się jedynie w przepisach o charakterze *stricte* związanym z elementami środowiska - przenika znacznie głębiej do szeregu zróżnicowanych obszarów prawa, gdy obszary środowiskowe *sensu stricto* będą obejmować zagadnienie typowo przyrodnicze, takie jak: obszary ochrony przyrody¹³¹, ochrona gatunków i siedlisk gatunków, rezerваты i parki narodowe, szeroko pojęte metody zachowywania środowiska¹³².

Tymczasem jednocześnie instrumentarium ochrony środowiska odnajdziemy również w normatywnej sferze planistyki, gospodarki przestrzennej oraz projektowania przestrzennego. Będzie można przy tym wskazać na szczególne znaczenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które stanowią sumę potrzeb wynikających z inicjatyw lokalnej społeczności, szerzej zatem mogących ująć potrzeby ochrony środowiska danego obszaru niż poprzez działania ustawodawcy, na skutek czego powierza on aktom prawa miejscowego doprecyzowanie granic ochrony środowiska¹³³. Instrumentarium to znajdziemy również w prawie budowlanym, gdzie głównie będzie się ono opierać na określonych procedurach administracyjnych i wyrazach uzewnętrzniania woli przez organy administracyjne o charakterze specjalistycznym - mowa będzie zwłaszcza o procedurze przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko, wydawania tzw. decyzji środowiskowych¹³⁴, ale również o wszelakiego rodzaju uzgodnień i opinii¹³⁵. Te formy można zaliczać do najpowszechniej występu-

128 W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, LEX/el. 2013, komentarz do art. 12, dostęp: 4.05.2021 r.

129 A. Jakubowska, *Ochrona środowiska: aspekty prawne zagadnienia*, MAZOWSZE Studia Regionalne 2008, nr 1, 109-128.

130 B. Iwańska, *Ochrona powietrza...*, op. cit., s. 4-14.

131 Ł. Dubiński, *Prawne instrumenty ochrony środowiska a rozwój odnawialnych źródeł energii (wybrane zagadnienia)*, Energetyka: wyzwania prawno-instytucjonalne 2016, s. 235-250.

132 R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego. Tom 7*, Warszawa 2017, s. 690-691.

133 D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, roz. 6, pkt. 6.1.

134 Wyrok NSA z 23.08.2011 r., II OSK 1236/10, LEX nr 1068970.

135 R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego. Tom 5*, Warszawa 2013, s. 456.

jących w obrocie prawnym, jednak nie jedynych, wyliczenie powyższe wobec tego winno raczej stanowić przykładowe wskazanie dywersyfikacji obszarów normatywnych regulacji.

Natomiast w zakresie relewantnym dla niniejszego opracowania należy również wskazać na obszary prawa energetycznego i jego charakterystycznych rozwiązań - tak też należałoby podnieść, że klasycznymi metodami administracyjnymi tego obszaru będą nie tylko zezwolenia, ale również metody koncesjonowania, wpływające na możliwość podejmowania, prowadzenia oraz zakończenia działalności gospodarczej danego rodzaju, szczególnie nie raz istotnej w zakresie środowiska, tak choćby w górnictwie, obrocie i dystrybucji paliwami czy energią, a także przesyłania dwutlenku węgla na rzecz jego podziemnego składowania (tzw. CCS, ang. *carbon capture and storage*)¹³⁶. Zostanie to nierzadko poruszone w dalszej części opracowania, w sektorze tym coraz chętniej przyjmuje się instrumentarium pośrednie, wpływające na przedsięwzięcie działań przez przedsiębiorców stymulujących ochronę środowiska, czy to w drodze technologii, czy w drodze wspierania rozwiązań zbyt kosztownych na chwilę obecną dla sektora prywatnego, co w przypadku samodzielnych działań tych podmiotów wiązałoby się praktycznie z zerowym prawdopodobieństwem ich podjęcia. Zjawisku temu jest nawet przydawana nazwa ekonomizacji środowiska, czyli wprowadzania działań gospodarczo-rynkowych na rzecz realizacji założeń prawa ochrony środowiska¹³⁷.

Jak podkreśla się w literaturze, model handlu emisjami wyrывa się klasycznym ramom prawa administracyjnego, wyrażanym w podejściu zaczerpniętym etymologicznie z krajów anglosaskich, tj. podejściu *command-and-control*¹³⁸. Podejście to można dosłownie tłumaczyć jako podporządkowanie bądź kierowanie oraz kontrola - odpowiadając tym samym bezpośredniemu podejściu do instrumentów stosowanych (nie tylko) w prawie ochrony środowiska, a zmierzając do władczego i raczej ścisłego wyznaczenia kierunku, nakreślonego przez władny podmiot administracji. Tak też w zakresie instrumentarium ochrony środowiska podejście to przybierać będzie formy opłat środowiskowych, podatków czy standardów, zwłaszcza standardów BAT (*Best Available Technology*)¹³⁹, czy też generalnych wymogów, do których zobowiązany jest ogół podmiotów obejmowanych daną regulacją¹⁴⁰. Jak wiele zaś definicji prawa administracyjnego konstruowano, zakres desygnatów podejścia *command-and-control* zdaje się właśnie tejże gałęzi prawa odpowiadać, tu bowiem odnajdzie się sposób władczego dialogu (jak ograniczony on nie będzie w sferze *stricte* jednostkowej) między prymatem aktualnego interesu publicznego, wyrażanego poprzez działania administracji publicznej, a brakiem dobrowolności jednostek, zagrażającym

136 R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne...*, op. cit., s. 506-508.

137 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 2, ak. 2.

138 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych. System Prawa Handlowego. Tom 4*, Warszawa 2016, s. 696.

139 E. Wiśniowska, *Najlepsze dostępne techniki (BAT) jako instrument ochrony środowiska*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska” 2015/3, s. 385-397.

140 A. Wasiuta, *Ekonomiczne instrumenty polityki ekologicznej w kontekście zarządzania środowiskowego* [w:] T. Noch, J. Sączuk (red.), *Współdziałanie systemu zarządzania i inżynierii produkcji. Teoria i praktyka*, Gdańsk 2015, s. 225-226.

osiągnięciu celu tegoż interesu¹⁴¹. Za główną jednak cechę różnicującą omówione podejście a podejście ekonomiczne, którego znakomitą przykładową jest system handlu uprawnieniami do emisji¹⁴², należy uznać element wolicjonalny podmiotów objętych mechanizmami regulacyjnymi, bowiem podejście ekonomiczne zakłada - przy wykorzystaniu ciężaru ekonomicznego ciężącego na danym podmiocie - zmiany, określony skutek lub brak tego skutku wobec inicjatywy samodzielnej (choć niecałkowicie dobrowolnej) danego podmiotu, wybierającego sposób rozwiązania danego problemu (np. poprzez swobodę handlu uprawnieniami emisyjnymi¹⁴³), prowadząc tym samym do uniknięcia widma trudu finansowego¹⁴⁴.

1.2. Koncepcja systemu handlu uprawnieniami do emisji

Model dostosowujący instytucję sankcjonowania negatywnego oddziaływania na środowisko do rozwiązań rynkowych przypisywany jest pracom badawczym Kanadyjczyka J. Dales'a i przypada na lata 60. ubiegłego wieku¹⁴⁵. Punktem wyjściowym dla ekonomisty było założenie, że jeżeli uznamy za prawdziwą tezę o ograniczoności zasobów środowiskowych, w szczególności powietrza w swojej niezanieczyszczonej postaci, to jako przedmiot o takim charakterze winien on być elementem obrotu na warunkach rynkowych - tak jak bowiem ustalona liczba produktów wpływa na ich dostępność oraz cenę, tak możliwość absorpcji zanieczyszczeń też należy uznać za ograniczoną (mówiąc analogicznie - daną szklaną można zapełnić w określonej mierze), co jest okolicznością o charakterze cenotwórczym. Skoro zatem dana ilość „absorbencji” zanieczyszczeń jest kluczowa, to należy znaleźć podmiot ustalający jej wartość odgórnie, mając instrumenty do wiążącego ustalenia przekroczenia, omijania oraz zgodności z tą wartością graniczną. Odwołanie do mechanizmów administracyjnych jest w tym wypadku najstuszniejsze, bowiem to państwo jako najsprawniejszy aparat przymusu może ustalić skutecznie liczbę zbywalnych pozwoleń na emisję zanieczyszczeń do powietrza. Ograniczona, odgórnie narzucona liczba produktu powoduje, że mówimy o kształtowaniu się danego rynku, bowiem dywersyfikacja potrzeb różnych podmiotów będzie wpływać na proces nabywania danej liczby pozwoleń¹⁴⁶.

Oprócz wyżej przeprowadzanych rozważań kanadyjskiego ekonomisty nie można zapomnieć o przyczynku szkoły brytyjskiej ekonomii w postaci opracowań Ronalda Harry'ego Coase'a. Konstatacja wynikająca z jego dzieł wskazuje na twierdzenie, że z reguły koszt regulacji przyjętej przez państwo, mającej na celu zredukowanie emisji zanieczyszczenia wprowadzonego do środowiska, okazuje się zdecydowanie wyższy aniżeli sytuacja, w której emitujący dane zanieczyszczenie środowiskowe i poszkodowany w wyniku tej emisji osiągną porozumienie w drodze negocjacji.

141 W przedmiocie prawa administracyjnego D. Cendrowicz, *Umowa pożyczki i użyczenia w pomocy społecznej. Refleksje z pogranicza prawa administracyjnego i cywilnego* [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, za: Z. Duniewska, *Pojęcie i definicje prawa administracyjnego* [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 76; J. Boć, *Pojęcie prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 35.

142 I. Przybojewska, *Znaczenie transeuropejskich sieci energetycznych dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego*, Warszawa 2017, roz. II, § 2, ak. 6.

143 I. Przybojewska, *Ocena mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej w świetle unijnego systemu handlu emisjami*, EPS 2017, nr 12, s. 11-20.

144 A. Wasiuta, *Ekonomiczne instrumenty polityki...*, op. cit., s. 229-230.

145 A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 11, § 2 pkt II ak. 2.

146 M. Stoczkiewicz, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw...*, op. cit., roz. 3, pkt 3.3., uwaga nr 23.

Problemem tzw. teorematu Coase'a jest, jak się wydaje, jego utopijność, choć podstawy celowościowe jego rozważań można odnaleźć w systemach handlu uprawnieniami do emisji – naukowiec bowiem zakładał określony i warunkowy model rynku, w którym nie występują niedoskonałości, na skutek czego dochodziło do skutecznej, koncyliacyjnej metody niwelowania szkód środowiskowych¹⁴⁷. O ile zdolność niniejszego opracowania wykracza poza możliwość konstruktywnej krytyki przedmiotowych założeń na gruncie teorii ekonomii, to marginalnie należy poczynić uwagę, że stan faktyczny wielu spraw sądowych, które zostaną omówione w poniższym opracowaniu, wskazuje raczej na smutną konkluzję, że emitenci zanieczyszczeń częściej będą wyszukiwać luki w prawie lub stosować będą działania *praeter legem*, niż będą poszukiwać wspólnego rozwiązania, zgodnego z przymusem państwowym.

Rozwiązanie kanadyjskiego ekonomisty odwoływało się przy tym już bezpośrednio do kontroli emisji dwutlenku węgla, najistotniejsze jednak znaczenie winno mieć to, że rachunek zysków oraz strat zachodzący w wyniku nałożenia kosztów w tym modelu na przedsiębiorców wpływał na wykształcenie zmysłu minimalizacji, zmierzającego przynajmniej do częściowego wyłączenia szkód, w tym wypadku rozumianych jako strata dóbr ekonomicznych po stronie emitentów gazów¹⁴⁸. Jeżeli bowiem przyjąć, że aspekt ograniczoności pozwoleń czy uprawnień emisyjnych, a także ewentualne zmniejszanie (progresywne, w czasie) limitów uprawnień, wpływając na koszty prowadzonej działalności emitenta w myśl zasady im dane dobro jest mniej dostępne, tym jego cena może być większa, wpływa też jednocześnie na działalność danego podmiotu, to uzasadnionym wnioskiem jest to, że taki podmiot będzie zmierzać do ograniczenia tego wpływu, przynajmniej w sferze majątkowej. W ten sposób ujawnia się pierwszy z pozytywnych skutków tego systemu – przymus nie tyle ekonomiczny, co przymus „twórczy”, przymuszający do poszukiwania rozwiązań alternatywnych wobec technicznych środków prowadzących do emisji dwutlenku węgla w wymiarze ilościowym, który obecnie dla danego podmiotu jest boleśnie odczuwalny.

Za pioniera kształtowania modelu rynkowego handlu zbywalnym pozwoleniami do emisji należy uznać Stany Zjednoczone, które już w latach 1960-1980 poszukiwały optymalizacji dla systemów *cap-and-trade* (szerzej o nich poniżej). O ile pierwszy system handlu uprawnieniami do emisji przypisywany jest na 1977 rok¹⁴⁹, o tyle analizy oraz eksperymenty w przedmiocie jego skuteczności były prowadzone prawie dziesięć lat wcześniej na zlecenie federalnej agencji pn. *National Air Pollution Control Administration*¹⁵⁰. Choć w doktrynie wskazuje się, że załączki systemu miały charakter dobrowolny, nie jest to ścisłą prawdą – systemy kompensacyjne (tzw. *offsets*) nie zmierzały do dyskrejonalnego przystąpienia do mechanizmu regulowania emisji, tyle co raczej zmierzały do pozostawienia swobody decyzyjności przy dokonywaniu wyboru źródła emisji w okolicy projektowanego obszaru inwestycyjnego, które to emisje miały w określony sposób, pozostający poza zainteresowaniem władz lokal-

147 Ronald Coase, *The Problem of Social Cost*, The Journal of Law and Economics 1960, Vol. 3.

148 J.H. Dales, *Pollution, Property and Prices*, Cheltenham 1970, s. 34-35.

149 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji jako przedmiot obrotu i zabezpieczeń*, Warszawa 2015, s. 24, za: J. Baran, A. Janik, A. Ryszko, *Handel emisjami w teorii i praktyce*, Warszawa 2011, CeDeWu, s. 139.

150 G. Borys, *Uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych jako przedmiot aukcji*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia, 2012, Tom 46, nr 4, s. 36, za: Ł. Dębski, *Handel uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla jako przykład rynku alternatywnego* [w:] *Instrumenty klasyczne i alternatywne*, A. Adamska, A. Fierl (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 129.

nych, zostać zmniejszone¹⁵¹. Najistotniejsza jednak w tym kontekście koncepcja tzw. bańkowania czy też kłoszowania (*bubbles*), tj. tworzenia swoistej „bańki” obejmującej określoną grupę podmiotów, w obrębie której kształtuje się górną granicę dla poziomowi emisji, w procesie której to również na lokalne władze nakładana była konieczność zmniejszenia wysokości danej szkodliwej emisji i podejmowania adekwatnych działań w tymże kierunku. Skuteczność koncepcji potwierdza wykorzystanie jej w procesie eliminowania z użycia benzyny ołowiowej na terenie Stanów Zjednoczonych, który to proces został ogłoszony sukcesem¹⁵². Wieńczącym dziełem procesu kształtowania się amerykańskich modeli systemów handlu pozwoleniami na emisję zanieczyszczeń należy uznać realizację *Acid Rain Program*, tj. programu powstałego z inicjatywy wspomnianej już agencji federalnej, który doprowadził do istotnego zmniejszenia emisji gazów odpowiedzialnych za kwaśne deszcze (głównie tlenki siarki oraz azot)¹⁵³.

Koncepcja modeli prowadzących do internalizacji kosztów zewnętrznych, a opartych na znanych dobrze instytucjach rynkowych, wykształciła w praktyce szeroki wachlarz proponowanych rozwiązań, w których punkt ekonomicznego ciężaru emisyjnej działalności danego podmiotu może być plasowany odmiennie wobec rodzaju działalności danego podmiotu. W ten sposób przede wszystkim przeprowadza się podział na mechanizmy *Downstream* oraz *Upstream*, co zgodnie z tłumaczeniem z języka angielskiego wyrażnie wskazuje poszukiwanie przez prawodawcę źródła emisji, w tym przypadku w aspekcie podmiotowym. Mechanizm *Upstream* charakteryzuje się tym, że publicznoprawne nakazy nabywania uprawnień na rzecz pokrycia kosztów emisyjnej działalności danego podmiotu obejmują takie grupy przedsiębiorstw, które inicjują konkretny proces emisji gazów cieplarnianych do atmosfery - oznacza to zatem, że zaliczymy do nich przedsiębiorstwa górnicze, gazownicze i inne podmioty wydobywcze (czyli właśnie etymologiczny „bieg źródła”). Natomiast w przypadku typu *Downstream* przedmiotowy ciężar będzie spoczywał dopiero na emitentach, którzy finalnie ziszczają warunek samej emisji i wprowadzają niepożądane substancje do powietrza, co pozwala obiektywnie ustalić podmioty wypełniające znamiona działań, w które wymierzony jest w istocie cały mechanizm¹⁵⁴. Choć drugi z przedstawionych mechanizmów w rzeczywistości jest najbardziej rozpowszechniony, nie funkcjonuje w dużej mierze w swojej czystej, a przedstawionej wyżej postaci, bowiem nie uwzględnia możliwości importu energii elektrycznej, funkcjonującej w ramach sektora energetycznego, będącego głównym źródłem emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, co jako zjawisko może wpływać na przeniesienie emitentów do krajów objętych mniej dolegliwym sektorowo zakresem regulacji.

W literaturze powyższe zagadnienie jest omawiane przy okazji tematu tzw. „ucieczki węgla”, który zostanie szerzej omówiony w dalszych rozdziałach, natomiast w tym miejscu warty uwagi jest wpływ tego zjawiska na rozwinięcie tzw. trzeciej drogi¹⁵⁵ lub

151 Zob. T. Żylicz, *Ewolucja pozwoleń zbywalnych*, Aura 2007, Nr 2, odmiennie K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 24.

152 *Ibidem*.

153 G. Borys, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 36.

154 A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 11, § 2 pkt II ak. 5.

155 *The third way* (ang. trzecia droga) - doktryna polityczna przełomu XX i XXI w., powstała w oparciu o fundamentalne prace ówczesnego premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira, w której poszukiwano pojednania kapitalizmu oraz socjalizmu. Nazwa funkcjonuje w języku potocznym jako określenie poszukiwania konsensu między dwoma rozwiązaniami z uwagi na fakt, że doktryna ta odrzucała dychotomiczności polityki na przyjęte w okresie rewolucji francuskiej podział lewicy i prawicy (zob. M. Niebyski, *Korelacje pomiędzy ideologią „trzeciej drogi” a redefinicją konfliktu w polskim życiu politycznym*, Refleksje, nr 3, 2011, s. 48).

też trzeciego mechanizmu, dążącego do ujęcia zachowań rynku na istniejącą możliwość importu produktów (energii elektrycznej, substancji chemicznych *etc.*), których powstanie i wytwarzanie skutkuje emisją gazów cieplarnianych - w ten sposób można wskazać na stan Kalifornia w Stanach Zjednoczonych Ameryki, w którym to wykształciła się koncepcja *the first-seller*. Idea ta w założeniu ma obciążyć uczestników procedury importu energii elektrycznej z rejonu nieobjętego lokalnym systemem handlu uprawnieniami do emisji ciężarem ekonomicznym, podmioty te w istocie mają odpowiadać za czynności o znamionach działań *praeter legem*¹⁵⁶. Oprócz zatem emitentów, wydobywców i dostawców paliw w procesie emisji zidentyfikowano podmioty, które pośredniczą w procedurze, przyczyniając się do wymijania omówionego ciężaru ekonomicznego nakładanego na podmioty zanieczyszczające atmosferę, co zdecydowanie uwypukla zaletę przedmiotowej instytucji jako wspierającej nadrzędny cel przypisania kosztów zewnętrznych do konkretnych podmiotów, obiektywnie przyczyniających się do powstawania szkód w środowisku naturalnym, a które wykorzystują możliwość subsydiowania produkcji energii do systemów prawnych o znacznie słabszych cechach regulacji odnośnych instytucji dotyczących gazów cieplarnianych.

Najpowszechniejszym, a jednocześnie przyjętym w ramach struktur unijnych rozwiązaniem na rzecz ograniczenia emisji GHG poprzez wykorzystanie systemów handlu uprawnieniami do emisji jest mechanizm o nazwie *cap and trade* (ang. limit i handel). Jak sama Komisja Europejska wskazuje, model ten w odróżnieniu od prostego podejścia *command-and-control* pozwala na większą elastyczność w potrzebach określonych podmiotów (nie przypisując limitu do danej instalacji *per se*), odmiennie zaś od koncepcji podatku węglowego pozwala na związanie dolegliwości ekonomicznej z procesem wycinania emisyjności, przy jednoczesnym wyeliminowaniu prawdopodobnych sporów co do obiektywizacji ustalonej kwoty podatku¹⁵⁷. System *cap-and-trade* bazuje już na początkowej alokacji uprawnień do emisji, co w odniesieniu do poniżej omówionego systemu kredytowania należy uznać za rozwiązanie zapewniające większą pewność - założenia redukcyjne nie są ostatecznie pozostawione do realizacji podmiotom prywatnym, tzn. pośrednio są, ale nie w sferze dyskrejonalnego zrealizowania określonego *baseline*, a raczej w sferze spełniania i poruszania się w z góry ustalonych ramach *capu*¹⁵⁸. Jak często wskazuje się przeciw w prawie karnym, samo ujęcie danego czynu jako czynu przestępnego nie gwarantuje jeszcze przeciw, że nigdy do niepożądanego zachowania w rzeczywistości nie dojdzie, co winno pozostawać przy uwadze w trakcie rozważania właściwości danej koncepcji jako proponowanego rozwiązania dla stawianego problemu. Zresztą właśnie ta okoliczność wraz z utrudnioną weryfikowalnością oraz administrowaniem pułapów *baseline* doprowadziła do skutecznej przewagi w światowym wykorzystaniu systemów *cap-and-trade*¹⁵⁹.

Oprócz systemu *cap-and-trade* w praktyce wskazuje się na wykorzystywanie omówionego już modelu *bubbles*, czyli narzucenia swoistego „klosza” w postaci sztywnego pułapu emisyjnego dla grupy przedsiębiorstw¹⁶⁰, a także systemu kompensat

156 B. Hobbs, J. Bushnell, F. Wolak, *Upstream vs. downstream CO2 trading: A comparison for the electricity context*, Energy Policy, Vol. 38, Issue 7, 2010, s. 3633.

157 European Commission, EU ETS Handbook, European Union 2015, pod adresem: www.ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf, dostęp: 11.03.2021 r.

158 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, ak. 4.

159 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, ak. 4.

160 T. Żylicz, *Ewolucja...*, op. cit.

(*offsets*) zmierzającego do wyrównywania emisji poprzez jej zmniejszanie na skutek inwestycji redukcyjnych u innych przedsiębiorców, które podejmuje podmiot zwiększający swoją działalność¹⁶¹. Ponadto w literaturze wskazuje się jeszcze na model pn. *baseline-and-credit-system*¹⁶², zwany też w innych odmianach jako *Emission Reduction Credits*¹⁶³, które mimo odmiennej terminologii co do fundamentów są zbieżne. Obydwa mechanizmy bowiem opierają się na ustaleniu określonego pułapu emisyjnego (*baseline*), za utrzymywanie poniżej którego emitenci szkodliwych gazów otrzymują korzyści (*credits*), które to następnie mogą zbywać na rzecz emitentów przekraczających ustalony wcześniej próg.

Ocena funkcjonowania systemów handlu uprawnieniami bywa sporna. Niejednokrotnie bowiem wskazuje się, że mimo konieczności internalizacji kosztów zewnętrznych o charakterze społecznym, tj. wspólnym z uwagi na powszechność dóbr naturalnych (zwłaszcza powietrza w swej czystej formie), koszty te w istocie zostały przeniesione na społeczeństwo, a nie wytwórcę czy podmiot źródłowy dla ich istnienia. Ciężar ponoszenia tych kosztów nierzadko bywa chybiony podmiotowo i poprzez nieprawidłowe dostosowanie mechanizmów przypisany zostaje *de facto* do odbiorców końcowych, wśród których najbardziej wrażliwe na ww. skutki zawsze będą gospodarstwa domowe wraz z ich członkami. Biorąc pod uwagę jeden z klasycznych sektorów systemu handlu uprawnieniami do emisji, tj. sektor wytwarzania i dystrybucji energii elektrycznej, można stwierdzić, że projektowane modele ekonomiczne wskazywały dotychczas, że przy założeniu udziału w energetyce krajowej importu energii przeniesienie ceny emisji związanej z produkcją energii elektrycznej na cenę energii elektrycznej ponoszonej przez odbiorców końcowych w Polsce może wynosić odpowiednio około 51 i 47% (w zależności kolejno od przyjęcia 10 lub 15% wskaźnika importu energii)¹⁶⁴. Od statystyki zatem, przechodząc na poziom urzeczywistnienia wartości, należy wskazać, że skutki stosowania określonych metod hamowania wzrostu emisji gazów cieplarnianych do atmosfery może ścierać się prozą życia wielu domowników, prowadząc do niepożądanych zjawisk, takich jak ubóstwo energetyczne.

Pojawiają się również istotne rozważania co do możliwości stosowania podatków środowiskowych, a konkretnie podatków dotyczących emisji zanieczyszczeń do środowiska, w tym także gazów cieplarnianych. Przede wszystkim należy wskazać, że problem ten pojawiał się w porównaniu aksjologicznych podstaw podatku emisyjnego oraz podstaw handlu emisjami – gdy sprowadzić już na grunt nawet słusznościowy, rdzeń założeń obu instrumentów prawnych różni się diametralnie, bowiem w systemie handlu emisjami mówimy o właściwie bogaceniu się ze sprzedaży wprowadzania szkodliwych substancji do środowiska, do tego właściwie można by sprowadzić sam fragment zbywania uprawnienia do emisji danego zanieczyszczenia. Podatek emisyjny natomiast jest założeniem karania czy raczej obciążania, tj. sankcjonowania ciężarem daniny publicznej za prowadzenie emisji. Podatek zazwyczaj jawi się jako instrument pejoratywny, radzący jakiemuś zagadnieniu, raczej niż pozwalający bogacić się na obiektywnie szkodliwym zachowaniu¹⁶⁵. Podejście to jednocześnie zdaje się

161 R. Ransz, *Organizacja i handel uprawnieniami do emisji CO₂*, Polityka Energetyczna 2008, Tom 11, Zeszyt 2, s. 87.

162 A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 11, § 2 pkt II ak. 7.

163 R. Ransz, *Organizacja i handel uprawnieniami*, op. cit., s. 87.

164 J. Woźniak, *Wpływ kosztów wykupu pozwoleń na emisję CO₂ na wzrost ceny energii elektrycznej w Polsce*, Polityka Energetyczna 2012, Tom 15, Zeszyt 4, s. 147.

165 R. Goodin, *Selling Environmental Indulgences*, Kyklos, 1994, Vol. 4, s. 573-596.

nie zauważać innego kontekstu przemawiającego za konstatacją odmienną - system handlu ustanawia określony limit, gdy zaś podatek prowadzi do ustalenia opłaty za przekroczenie limitu. W swej istocie bowiem podejście rynkowe zakłada nałożenie określonego *capu*, w ramach którego podmioty systemu będą się poruszały, dostosowując swój profil działalności do limitu, gdy zaś nakładając podatek, możemy jedynie zakładać kolejne progi, które przy zwiększonej emisyjności danego podmiotu będą większym obciążeniem finansowym. Oczywiście ustalenie prawodawcy konkretnego limitu i wiążącego się z nim zakazu przekraczania przedmiotowego limitu nie doprowadzi do wyeliminowania zupełnie emisji ponad limit, taka konkluzja byłaby kontrfaktyczna - jednocześnie zaś ponownie pojawia się pytanie, czy zakazanie określonego czynu przestępnego prowadzi do jego zupełnej eliminacji? Zdaje się zatem, że odpowiadając na pytanie przecząco, podejście rynkowe w tym zakresie przeważa nad podejściem podatkowym.

Rynkowy system handlu emisjami ujawnia niewątpliwie, w swoim pierwotnym założeniu, problem przemieszczania się i skupiania się emisji w tzw. *hot spots* (ang. „gorących punktach”). Zagadnienie dotyczy następującej sytuacji: podmioty stosujące się do założenia redukcyjnego będą podejmować działania, by swoją produkcję zrewidować do gospodarki niskoemisyjnej, zyskując jednocześnie nadprogramowe uprawnienia do emisji. Te uprawnienia następnie w drodze sprzedaży będą lądować u podmiotów, które takich działań podejmować nie będą, a jednocześnie będą w stanie pozwolić sobie na nieograniczone nabywanie uprawnień od innych podmiotów. W ten sposób w kilku miejscach dojdzie do ograniczenia emisji kosztem skupienia jej w jednym, innym miejscu. Jak podnosi się w literaturze, kontekst ten prowadzi do sytuacji, w której słuszne założenie redukcji określonego zanieczyszczenia w środowisku może doprowadzić do opłakanego w skutkach, zwiększonego zanieczyszczenia w innym miejscu, czyniąc rozwiązanie rynkowe grą o sumie zerowej¹⁶⁶. Należy jednak mieć na uwadze, że problem ten w przypadku handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych nie stanowi aż takiej bolączki, bowiem gazy te nie charakteryzują się znacznym oddziaływaniem regionalnym, a bardziej skutkiem globalnym. Wskutek tego przenoszenie się skupisk emisyjnych do jednego, gorącego punktu nie prowadzi do szkodliwości takiej, jaka mogłaby mieć miejsce w przypadku regulacji rynkowej emisji siarczanów czy pyłów zawieszonych, oddziałujących znacznie bardziej na środowisko na skutek swojego wysokiego stężenia w powietrzu na danym obszarze geograficznym¹⁶⁷.

Jak zostanie wskazane w dalszej części rozważań, umiejętna konstrukcja systemu handlu uprawnieniami do emisji jest podstawą wymiaru jego funkcjonalności. Każde, nawet najczystsze w swoich intencjach opracowanie teoretyczne zostanie zweryfikowane z czasem i pytaniem zasadniczym jest tylko to, czy prawodawca ustanawiający sferę normatywną dla rozwiązania z czasem i z nabywanym doświadczeniem będzie rewidować swoje błędy.

166 N. Morag-Levine, *The problem of pollution hotspots: Pollution markets, coase, and common law*, Cornell JL & Pub. Pol'y 2017, Vol. 17 Iss. 1, Article 4, s. 161-199.

167 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 1, ak. 6.

1.3. System handlu uprawnieniami do emisji w kontekście globalnym

W literaturze prawa ochrony środowiska wskazuje się, że nie sposób omawiać go - w szczególności jednej z jego gałęzi, czyli prawa ochrony klimatu - bez kontekstu krajowego, unijnego oraz międzynarodowego¹⁶⁸, przy czym to właśnie ten ostatni wyznacza treść ukształtowanych modeli pierwszych dwóch¹⁶⁹. Jak zostanie wskazane w niniejszym opracowaniu, prawodawstwo i sam system prawa Rzeczypospolitej Polskiej są naznaczone charakterem umów międzynarodowych, do których Polska przynależy jako strona, jak również prawodawstwem unijnym, którego kształt musi być wyznaczany umowami międzynarodowymi, zawartymi przez UE, jako aktami prawa wiążących instytucje UE i państwa członkowskie¹⁷⁰. Na podstawie art. 216 ust. 2 TFUE oraz w oparciu o orzecznictwo TS¹⁷¹ wskazuje się bowiem, że wobec wejścia w życie umowy międzynarodowej, której stroną jest UE, należy ją traktować jako integralną część prawa unijnego i co za tym idzie - zaliczać ją do źródeł tego prawa. Zasadne jest zatem podjęcie się próby, choć bynajmniej całościowej i na pewno ograniczonej przedmiotowo do tematu opracowania, omówienia problematyki prawa ochrony klimatu i instrumentów przeciwdziałania emisji GHG do atmosfery na poziomie globalnym, jako podstaw zarówno aksjomatycznych, jak i normatywnych, dla kształtowania porządku systemu handlu uprawnieniami do emisji na terenie państw członkowskich UE, w tym także Polski.

Ochrona środowiska w najprostszej formie zazwyczaj będzie się sprowadzać do różnicowania terytorialnego oraz wąskiego obszaru terenu ochrony¹⁷². Nie sposób bowiem mówić, że dbałość o krajobraz i zachowanie rzeźby terenu doliny Narwi winna być przedmiotem jednakowego zainteresowania Rzeczypospolitej Polskiej oraz Zjednoczonych Stanów Ameryki. Jednocześnie zaś nie sposób tak samo mówić, że ochrona powietrza oraz ochrona klimatu pozostają obojętne w ujęciu tej samej relacji tych samych, wskazanych wyżej, państw narodowych. Zasada zrównoważonego rozwoju nakazuje bowiem racjonalnie uwzględnić, że przedmiotem powyższej ochrony nie są wyłącznie dobra terytorialnie, etnograficznie lub kulturowo ograniczone do jednego podmiotu prawa międzynarodowego, a wręcz przeciwnie - dobra te charakteryzują się swoim wpływem na światową społeczność¹⁷³. Ich jakość, zachowanie i ochrona nie pozostają w interesie jedynie wąsko rozumianej grupy społecznej. Co więcej, sama ich charakterystyka wskazuje, że musi im być przydawany - uwzględniając element przyrodniczy, w szczególności zaś prawa fizyki i obszary nauk meteorologicznych -

168 R. Maruszkin, *EU ETS, czyli system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej*, LEX/el. 2020, pkt. 2, ak. 1.

169 P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020, roz. IV, pkt 2, ak. 1.

170 K. Kowalik-Bańczyk (red.) i in., *Traktat o funkcjonowaniu...*, op. cit., uwaga nr 6 komentarza do art. 216.

171 Wyrok TS z 30.04.1974 r., 181/73, R. & v. *Haegeman v. Państwo Belgijskie*, ECR 1974, nr 4, poz. 449.

172 J. Ciechanowicz-McLean, *Zasady Globalnego Prawa Ochrony Środowiska*, Gdańskie Studia Prawnicze 2019, nr 2, s. 315.

173 E. Cała-Wacinkiewicz (red.), J. Menkes (red.), *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego*, Warszawa 2018, roz. 8, § 2, pkt I, ak. 2, za: G. Hardin, *Tragedy of the Commons*, Science 1968, vol. 162, Nr 3859, s. 1243-1248.

element transgraniczny, globalny, konstatający o konieczności ujmowania tychże zagadnień w ramach prawa międzynarodowego¹⁷⁴.

W tym miejscu nie sposób nie zaznaczyć, że doktryna prawa wykształciła pewne ramy, które mogą przybliżać umowy międzynarodowe w zakresie ochrony powietrza do tych najskuteczniejszych - tak zatem wymagałoby się, by takie umowy, z uwagi na ich przedmiot, powoływały się na uznane opracowania, w których naukowcy osiągnęli konsensus co do możliwości istnienia danego zagrożenia, zawierając w swej treści zobowiązania o przynajmniej ekonomicznie możliwej realizacji, suplementowane przez kanały wsparcia dla podmiotów, których zobowiązania w tym zakresie mogą zbyt obciążać z uwagi na ich - jeszcze trwający, we wstępnej fazie - rozwój gospodarczy¹⁷⁵. O ile zdaje się obszar prawa dotyczący ograniczania emisji GHG nie sposób zakwalifikować przedmiotowo do systemu normatywnego prawa ochrony powietrza, bowiem ten ostatni obejmuje ogół norm prawa tego konkretnego komponentu środowiska¹⁷⁶ (nie można zrównać norm klimatycznych odnoszących się do gazów szklarniowych wobec norm ochrony powietrza w standardach utrzymywania dobowych wartości pyłu PM₁₀ w powietrzu¹⁷⁷), raczej zaś skłaniając się na rzecz prawa ochrony klimatu, to jednakże powyższe warunki skuteczności ze względu na specyfikę omawianej materii będą stanowić znakomity pryzmat dla oceny funkcjonalności światowego systemu handlu uprawnieniami do emisji i właściwe uzasadnienie dla zarzutów, jak i argumentów za, formułowanych w jego stronę.

Przedmiotowo wskazane obszary prawa zdają się bowiem przenikać i mieć wiele punktów stycznych. Prawo międzynarodowe konstataje w aktach prawa klimatycznego elementy prawa ochrony powietrza w relacji podrzędności, tj. jako jeden z elementów szerszego kontekstu prawa ochrony klimatu¹⁷⁸. Piśmiennictwo względem układu zależności obu tych gałęzi, w ujęciu regulacji aktów prawa międzynarodowego w zakresie ochrony klimatu, zdaje się stać w zbieżnym stanowisku¹⁷⁹. Pojęciowo jednak, jak i normatywnie, relacja ta ma charakter zgoła odmienny, co wyraźnie należy podkreślić - zarządzanie emisjami stanowi element krajowego systemu prawa ochrony powietrza¹⁸⁰ (choć art. 3 pkt 39 Prawa ochrony środowiska klimat i powietrze wskazuje jako osobne elementy środowiska), a system handlu emisjami wskazuje się jako jedno z instrumentarium prawa ochrony powietrza¹⁸¹.

Określenie precyzyjnego układu pomiędzy prawem ochrony środowiska oraz prawem ochrony klimatu zdaje się niecelowe, bowiem nie prowadzi do żadnych prawnie relevantnych rozstrzygnięć, przynajmniej w zakresie przedmiotu niniejszego opracowa-

174 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., Wprowadzenie, ak. 11 za: L. Karski, *Istota prawa zmian klimatu. Cel i klasyfikacja* (w:) *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa 2010, s. 433 i n., a także: K. Nowacki, *Badania prawnoporównawcze w ochronie środowiska* (w:) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 127-128.

175 P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne...*, op. cit., roz. IV, pkt. 2, ak. 1 za: A. Gubrynowicz, *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2005, s. 40-41.

176 B. Iwańska, *Ochrona powietrza...*, op. cit., s. 4-14.

177 I. Przybojewska, *Problem niskiej emisji i dostępne rozwiązania prawne*, EPS 2017, nr 7, s. 39-49.

178 J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, *Studia Prawnoustrojowe UWM* 2017, nr 37, s. 8.

179 K. Szuma, *Prawo ochrony środowiska. Zarys wykładu. Wybór materiałów, tez orzeczeń, sądów, kazusów oraz testów*, Warszawa 2013, roz. III, § 13, ak. 1.

180 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., komentarz do art. 3.

181 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., komentarz do art. 1 za: G. Dobrowolski, *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kraków 2000, s. 22 i n.

nia. *De lege lata* należałoby każdorazowo przy badaniu prawa klimatycznego mieć na uwadze normy prawa ochrony powietrza, bowiem w prawo klimatyczne, jak zostanie to udowodnione poniżej, zostały immanentnie wpisane działania na rzecz ochrony atmosfery i powietrza.

Omówiona wcześniej propozycja kryterium zgodności naukowej co do istnienia określonego zagrożenia, które należy zniwelować, w przypadku handlu emisjami wyrażana w piśmiennictwie jest głównie poprzez powoływanie się na raporty Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC). Jak bardzo rzewne bywają dyskusje w przedmiocie zmian klimatu i antropogenicznego udziału w tym zjawisku, nie jest właściwe ani słuszne dla niniejszego opracowania zdeterminować, któremu z poglądów najbliższej do prawdy, mając zwłaszcza świadomość co do materii takich rozważań. Zasadne jednak będzie uczynienie wzmianki w sprawie czynnika naukowego w światowym procesie zarządzania emisjami - faktem jest bowiem, po pierwsze, że dyskusja klimatyczna ulega galopującemu upolitycznieniu¹⁸², po drugie zaś, że IPCC czynni znaczny wkład w kształtowanie dyskursu politycznego w tym zakresie, a po trzecie, co jest bezpośrednim skutkiem poprzednich punktów, że prowadzi to do relewantnych dla opracowania zmian w prawie ochrony środowiska.

Opracowania naukowe tworzone na podstawie raportów nie dają podstaw do optymizmu i ten kontekst zawsze winien mieć każdorazowo prawodawca w procesie tworzenia nowych instrumentów prawa klimatycznego. Oprócz zmian klimatycznych, wpływających na procesy środowiska danego obszaru, susze i kataklizmy powodzienne, przerw w dostawach prądu czy problemów z dostawą wody (pompy wodne w systemach miejskich pracują na podstawie energii elektrycznej), w świetle najnowszych raportów IPCC warto wskazać, że identyfikowane jest coraz mocniej zjawisko tzw. imigrantów klimatycznych, czyli ludzi poszukujących schronienia i bezpieczeństwa w innych niż swoje krajach nie ze względu (a przynajmniej nie bezpośrednio) na konflikty lub starcia, ale raczej z uwagi na brak stabilności i pewności co do żywności na danym terytorium, co ma być powodowane niesprzyjającymi warunkami pogodowymi dla uprawy pożywienia¹⁸³. Oprócz zatem kontekstu samych zmian środowiskowych dochodzi jeszcze widmo zmian społecznych.

Literatura przedmiotu wskazuje, że przełomowe dla społeczności międzynarodowej w zakresie ochrony klimatu może być nazwane tylko jedno wydarzenie, z uwagi na swoją bezpośrednią kierunkowość walki z globalnymi zmianami klimatu¹⁸⁴. Mowa tu o przyjęciu Konwencji Klimatycznej na konferencji zwanej „Szczytem Ziemi” w czerwcu 1992 r. w Rio de Janeiro, na której punktem wyjściowym był wyżej omówiony raport *Our Common Future*¹⁸⁵, a która to Konwencja Klimatyczna ratyfikowana została przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 16 czerwca 1994 r., wskutek czego Polska stała się jej stroną.

182 A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 6, § 8.

183 M. Dacko, M. Jakubik-Grzybowska, I. Łącka, A. Malkowski, A. Oleńczuk-Paszal, A. Płonka, M. Śpiwak-Szyjka, *Ochrona środowiska i przyrody - wybrane aspekty prawne i ekonomiczne dotyczące JST*, Warszawa 2020, roz. V, pkt 1.

184 A. Kaźmierska-Patrzyszka (red.), P. Korzeniowski (red.), M. Stahl (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017, Część IV, pkt 1, ak. 1.

185 M. Pchatek, *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych. Aspekty prawnośrodowiskowe*, Warszawa 2019, część I, rozdział I.1., pkt 1, ak. 2.

Celem przedmiotowej umowy międzynarodowej nie jest – jak mogłoby się *prima facie* wydawać – zahamowanie zmian klimatycznych w ogóle, a raczej stabilizacja GHG w atmosferze na takim poziomie, przy którym możliwe będzie zapobiegnięcie antropogenicznej, niebezpiecznej ingerencji w zmiany klimatu¹⁸⁶ (art. 2 Konwencji Klimatycznej). Do wskazanych negatywnych oddziaływań człowieka zalicza się przede wszystkim: emisję dwutlenku węgla wraz z innymi związkami chemicznymi do atmosfery, zmniejszenie bilansu zalesienia i korelowane nieraz z nimi procesy inwestycyjne¹⁸⁷. Mimo określenia zobowiązań o charakterze prewencyjno-zapobiegawczym ani cel, ani również formy jego osiągnięcia nie są sformułowane precyzyjnie, w wartościach liczbowych lub w poziomach wymaganych do osiągnięcia przez sygnatariuszy Konwencji Klimatycznej¹⁸⁸. Zróznicowanie stron Konwencji Klimatycznej, według wymogu wspierania niektórych podmiotów, uwzględnia możliwość realizacji zobowiązań umowy poprzez uelastycznienie ich wobec państw przechodzących do modeli gospodarki rynkowej (tak na przykład wprowadzana do Konwencji Klimatycznej była Polska). Powyższe pozwala na gradalne przekształcenia zasad ochrony klimatu u tychże podmiotów, przy zachowaniu – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju – odpowiednich zabezpieczeń na rzecz zwłaszcza bezpieczeństwa energetycznego i stabilności gospodarki¹⁸⁹.

Za jedno z kluczowych obecnie instrumentarium Konwencji Klimatycznej należy uznać utworzenie nadrzędnego organu w postaci Konferencji Stron (ang. *Conference of the Parties*), uprawnionego do okresowego przeglądu realizacji postanowień Konwencji Klimatycznej¹⁹⁰, którego realizacja odbywa się w formie corocznych sesji zwyczajnych¹⁹¹, a ich oznaczenia sprowadzają się do anglojęzycznego akronimu z numerem oznaczającą kolejność sesji – tak też na listopad 2021 r. wyznaczona została w Glasgow, z uwagi na pandemię COVID-19 oraz konieczność przesunięcia terminu o bezpieczne 12 miesięcy, konferencja COP26¹⁹².

Brak istotnych zobowiązań, dookreślonych ram prawnych oraz uszczegółowienia poziomów koniecznych do osiągnięcia przez sygnatariuszy Konwencji Klimatycznej doprowadził do jej pejoratywnego nazewnictwa „regulacji bez zębów”¹⁹³. Bez zbędnej zwłoki strony umowy skłoniły się do przyjęcia instrumentów prawa międzynarodowego, które urzeczywistnią cele stabilizacji emisji gazów cieplarnianych¹⁹⁴. Dlatego zatem już na Trzeciej Konferencji Stron 11 grudnia 1997 r. sporządzony został Protokół

186 A. Kaźmierska-Patrzyzna (red.), P. Korzeniowski (red.), M. Stahl (red.), *Problemy pogranicza prawa...*, op. cit., część IV, pkt 2, ak. 3.

187 P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne...*, op. cit., roz. IV, pkt. 2, ak. 15 za: W. Stachlewski, *Klimat. Przyszłość, teraźniejszość, przyszłość*, Warszawa 1978, s. 148.

188 E. Cała-Wacinkiewicz (red.), J. Menkes (red.), *Wspólne wartości...*, op. cit., roz. 8, § 3, ak. 2, przy czym K. Marciniak w przytoczonym fragmencie wskazuje, że przepisy art. 4 ust. 2, lit. a i lit. b Konwencji Klimatycznej były przedmiotem sporu pomiędzy UE a Stanami Zjednoczonymi co do tego, czy państwa Załącznika I Konwencji Klimatycznej powinny do roku 2000 obniżyć swoje emisje gazów cieplarnianych do poziomu z 1990 roku.

189 M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego...*, op. cit., roz. I, pkt. 9.2.1.

190 M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska...*, op. cit., roz. IV, pkt 4, ak. 5.

191 A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 7, § 5, ak. 7.

192 B. Dennis, C. Mooney, *Amid pandemic, U.N. cancels global climate conference*, Washington Post, 1.04.2020 r., pod adresem: www.washingtonpost.com/climate-environment/2020/04/01/un-climate-coronavirus-cop26/, dostęp: 15.03.2021 r.

193 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 25, za: O. Schachter, *The Emergence of International Environmental Law*, Journal of International Affairs 1991, Vol. 44, s. 481 i n.; M. Pietras, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011, s. 231.

194 E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *System Narodów Zjednoczonych...*, op. cit., roz. III, § 2, ak. 2.

z Kioto, ratyfikowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2 grudnia 2002 r. Legitymizacji zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto musi przydawać również fakt, że w tym samym roku na mocy decyzji Rady Wspólnoty Europejskiej¹⁹⁵ doszło do zatwierdzenia przedmiotowego aktu prawa międzynarodowego i potwierdzenia tym samym uczestnictwa poprzedniczki UE w światowym systemie na rzecz ograniczania emisji GHG¹⁹⁶.

Sam cel Protokołu z Kioto, w porównaniu do Konwencji Klimatycznej, należy poczytywać jako obranie właściwej drogi przez jego strony - wskazuje się bowiem, że zmieniając kierunek ze stabilizacji na redukcję, podjęto działania wreszcie adekwatne do kryzysu klimatycznego¹⁹⁷. Cel ten jest dookreślany wymogiem redukcji antropogenicznej emisji GHG o - co do zasady - pięć procent wskaźnika emisyjności względem roku bazowego, którym ma być standardowo wyznaczany o 1990 rok, przy czym korekcja wskaźnika dla państw przechodzących transformację do gospodarki rynkowej pozwala na przesunięcia roku bazowego oraz współczynnika redukcyjnego (dla Polski rokiem bazowym został rok 1988, a współczynnik został określony w wysokości 6%)¹⁹⁸. Założenia redukcyjne, omówione powyżej, zostały wyszczególnione w Załączniku B do Protokołu z Kioto wraz z przypisaniem ich bezpośrednio do podmiotów obowiązku redakcyjnego, którego należy odczytywać łącznie z Załącznikiem A do Protokołu z Kioto, wymieniającego antropogeniczne gazy cieplarniane przeznaczone do redukcji. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że założenia te przepisano państwom wymienionym w Załączniku I do Konwencji Klimatycznej (art. 3 ust. 1 oraz ust. 2 Protokołu z Kioto)¹⁹⁹. Pierwotnie cele redukcyjne zostały wyznaczone do osiągnięcia w latach 2008-2012 i miały się przyczynić do osiągnięcia we wskazanym okresie globalnej redukcji emisji GHG o 5% poniżej poziomu emisji z 1990 roku (art. 3 ust. 1 Protokołu z Kioto), natomiast pod koniec obowiązywania pierwszego okresu rozliczeniowego, wskutek braku konsensusu sygnatariuszy, doszło do przedłużenia obowiązywania Protokołu z Kioto na drugi okres rozliczeniowy do 2020 roku, po którym państwa wypracują nowe porozumienie z nowymi progami redukcyjnymi - pierwotne progi zostały utrzymane²⁰⁰.

Jak zatem widać, Protokół z Kioto bazuje na zobowiązaniach stron aktu prawa międzynarodowego do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, które w literaturze klasyfikowane są do szerszego pojęciowo terminu zobowiązań redukcyjnych (*control measures*)²⁰¹. Wyrażenie zobowiązań w drodze relacji procentowej do określonego punktu na linii chronologicznej stanowi jedną z form kształtowania treści takich zo-

195 Decyzja Rady z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz. U. UE. L. z 2002 r. Nr 130, str. 1).

196 A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 6, § 8, pkt V, ak. 2.

197 A. Chajbowicz, *Administracja wobec zmian klimatu (Prolegomena)*, Przegląd Prawa i Administracji, Wrocław 2020, nr CXX/1, s. 396.

198 A. Kaźmierska-Patrzyzna (red.), P. Korzeniowski (red.), M. Stahl (red.), *Problemy pogranicza prawa...*, op. cit., część IV, pkt 2, ak. 5.

199 D. Cieżki, *Organizacja handlu emisjami gazów cieplarnianych - geneza powstania oraz model organizacyjny*, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energii PAN 2018, nr 107, s. 138.

200 K. Sobieraj, *Wpływ porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2017, Nr 4, pkt I, ak. 1.

201 M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, uwaga nr 2 komentarza do art. 85.

bowiązań, aczkolwiek najpowszechniejszą, natomiast poza nią wskazać można również na określenie przez strony umowy międzynarodowej norm emisyjnych, co może mieć miejsce choćby poprzez określenie czasowo-relevantnego, dopuszczalnego stężenia danego związku chemicznego w powietrzu, a także poprzez konkretyzację standardów technicznych stosowanych na terytorium państw-stron²⁰². Warty uwagi jest przy tym fakt, że zarówno w odniesieniu do Konwencji Klimatycznej, jak i Protokołu z Kioto wskazuje się, że są one źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w ujęciu dychotomicznym - upatrywać go należy w fakcie ratyfikacji umowy międzynarodowej przez samą Polskę, jak również w okoliczności pozostawania UE jako równoczesnej strony przedmiotowych umów²⁰³.

Niewątpliwym skutkiem ściślejszej współpracy państw na świecie na rzecz precyzowania wymagań redukcji antropogenicznego oddziaływania na klimat jest przyjęcie, prawnie wiążącego²⁰⁴, Porozumienia paryskiego do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 19 maja 1992 r., a przyjętej w Paryżu w dniu 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 36) (dalej „Porozumienie paryskie”), ratyfikowanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 7 października 2016 r. Immanentnym celem stron Porozumienia paryskiego jest doprowadzenie do ograniczenia wzrostu średniej temperatury w wymiarze globalnym do poziomu znacznie niższego niż 2 °C powyżej poziomu przedindustrialnego, jak również podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5 °C powyżej poziomu przedindustrialnego²⁰⁵, co ma wynikać z przekonania - o charakterze naukowym - funkcjonalnie zmierzającego do eliminowania ryzyka zmian klimatycznych.

Mimo faktu, że UE określiła swój wkład redukcyjny na szczeblu relatywnie wysokim, bo aż na poziomie 40% redukcji gazów cieplarnianych w porównaniu do roku bazowego (czyli 1990 roku), wyznaczonej do osiągnięcia do 2030 roku²⁰⁶, w literaturze wskazuje się, że Porozumienie paryskie w świetle braku instytucji sankcjonujących niedochowanie zobowiązań²⁰⁷ oraz szeregu niedookreślonych - wystrzegających się ponad wszelką miarę brzmienia zobowiązującego - postanowień umownych²⁰⁸, wpisuje się w rzeczywistości w trend poprzednich aktów prawa międzynarodowego z zakresu prawa ochrony klimatu²⁰⁹. W kontrze do powyższego wskazuje się, że forma hybrydowa rozwiązań zastosowanych w Porozumieniu paryskim, mając na uwadze konieczność związania nim zarówno silnych graczy areny międzynarodowej, którzy definitywnie nie podejmą się znacznych i jasno wiążących zobowiązań, jak również tych o mniejszym wkładzie, którzy nie przyjmą na siebie istotnych obciążeń finansowych,

202 A. Gubrynowicz, *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2007, s. 59.

203 A. Knade-Plaskacz, *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych - zgodność wtórnego prawa UE z umowami międzynarodowymi i międzynarodowym prawem zwyczajowym - wprowadzenie i wyrok TS z 21.12.2011 r. w sprawie C-366/10 Air Transport Association of America i inni przeciwko Secretary of State for Energy and Climate Change*, EPS 2015, nr 3, s. 53-58.

204 T. Olkusiński, K. Piwowarczyk-Ściebura, A. Brożek, *Wpływ porozumienia paryskiego i systemu EU ETS na rynek węglowy*, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energii PAN 2017, nr 98, s. 93.

205 R. Maruszkin, *EU ETS, czyli system handlu...*, op. cit., pkt. 2, dostęp 25.03.2021 r.

206 Z. Roguska, *Porozumienie Paryskie* [w:] W. Piątek (red.), *Aktualne problemy sądowe...*, op. cit., ak. 1.

207 Zob. art. 13 ust. 3 oraz art. 15 ust. 2 Porozumienia Paryskiego.

208 Zob. art. 4 ust. 4 Porozumienia Paryskiego, zawierający wyrażenia takie jak „powinny”, „zwiększać swoje wysiłki”, „zachęca się je”.

209 P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne w prawie...*, op. cit., roz. IV, pkt 2, ak. 19.

wymusiła rozwiązania autonomicznego rodzaju²¹⁰. Postanowienia Porozumienia paryskiego, określając bowiem przypisane do sygnatariusza założenie redukcyjne, wskazują jednocześnie, że są to zamierzone wkłady zdeterminowane na szczeblu krajowym²¹¹ (*nationally determined contributions*, zwane potocznie „NDCs”). Omówiona *prima facie* przywiera ugodowości w stronę państw znacznie bardziej rozwiniętych w stosunku do innych państw rysuje się wyraźnie jako rozwiązanie tymczasowe i wypadkowa dyskursu politycznego, aktualnego dla danego państwa. Przykład Stanów Zjednoczonych, które wskutek powyborczej zmiany rządowej administracji²¹² porzuciły wcześniej przyjętą rezygnację z postanowień redukcyjnych oraz finansowych dotyczących funduszu na rzecz walki ze zmianami klimatycznymi, jak również zniweczyły wcześniej złożone wypowiedzenie Porozumienia paryskiego ze skutecznością w 2020 roku²¹³ zdaje się jedynie potwierdzać powyższą tezę.

Protokół z Kioto uformował ramy dzisiejszych globalnych struktur handlu emisjami, ale przede wszystkim zarządzania tymi emisjami na świecie. W zakresie podstaw funkcjonowania Protokołu Kioto należy wskazać, że składa się on z: mechanizmu handlu emisjami (*Emissions Trading*, zwany dalej również ET), mechanizmu wspólnych wdrożeń (*Joint Implementation*, zwany dalej również JI), a także mechanizmu czystego rozwoju (*Clean Development Mechanism*, zwany dalej również CDM)²¹⁴.

Pierwszy z mechanizmów, tj. mechanizm ET, opiera się przy tym na najprostszym założeniu, że emisjami różnych sygnatariuszy wskazanych w Załączniku B do Protokołu z Kioto można będzie wzajemnie między sobą handlować (art. 17 Protokołu z Kioto). Podstawą wymiany zostały tzw. jednostki Kioto, czyli ekwiwalentu upoważnienia do emisji jednej tony dwutlenku węgla²¹⁵. Istnienie określonych jednostek, jakkolwiek wyrażonych lub utworzonych, co do których poziomu zobowiązuje się jedna ze stron równać, przy założeniu, że strony pozostają w zróżnicowanej i dynamicznej sytuacji, powoduje logiczną konsekwencję w postaci tego, że jedna strona stanie w zapotrzebowaniu wyrównania braków takich jednostek, a inna będzie w posiadaniu ich nadmiaru - taką logiczną konsekwencję właśnie zaimplementowano w mechanizmie ET. Wprowadzenie handlu emisjami *de lege lata* nie należy czytać jako - najprościej pojęte - sprzedawanie między sobą szkodliwych działań człowieka w zakresie środowiska, bowiem oprócz samej negatywnie wybrzmiewającej konotacji obraz taki zacieśnia realne funkcjonowanie zasady handlu globalnymi emisjami. Przyjęcie, że strony mogą prowadzić wymianę, jest oparte przede wszystkim w warunku, że ogółem przyznana liczba jednostek pozostanie bez zmian, podążając za łacińską paremią *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet* (nikt nie może przenieść na drugą osobę więcej praw aniżeli sam posiada), a handel ten winien pozostawać nadal suplementarny wobec działań państw-sygnatariuszy na rzecz spełniania zobowiązań redukcyjnych²¹⁶. Handlowi emisjami należy przydać również element empirycznych wniosków - wspomniane już wyżej powodzenie Stanów Zjednoczonych w procesie eliminowania zjawisk kwaśnych deszczów stanowiło kluczowy dowód dla skutecz-

210 Z. Roguska, *Porozumienie Paryskie...*, op. cit., ak. 2.

211 P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne...*, op. cit., roz. IV, pkt 2, ak. 20.

212 Por. Exec. Order No. 14008, *Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*, 86 FR 7619 (27.01.2021 r.).

213 E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Prawo międzynarodowe - idee a rzeczywistość*, Warszawa 2018, roz. 5, § 2.

214 D. Cieżki, *Organizacja handlu emisjami...*, op. cit., s. 138-139.

215 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych...*, op. cit., s. 698.

216 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawne problemy umów międzynarodowych z zakresu ochrony klimatu*, Gdańskie Studia Prawnicze 2016, Tom XXXVI, s. 114.

ności handlu pomiędzy podmiotami, które są również podmiotami ograniczeń określonego rodzaju emisji zanieczyszczeń do środowiska²¹⁷.

Jednym z naczelných instrumentów wypracowanych w systemie globalnego handlu emisjami jest mechanizm *Joint Implementation* (art. 6 Protokołu z Kioto). Oparto go w prostym dozwoleniu - państwa wymienione w Załączniku I Konwencji Klimatycznej, tj. państwa sygnatariusze, mogą realizować względem siebie przedsięwzięcia na rzecz redukcji emisji. Jedno z państw, zwane państwem inwestującym, poprzez realizację przedmiotowej inwestycji na terenie państwa, zwanego państwem przyjmującym, będzie nabywać od tego państwa jednostki redukcyjne, stanowiące jego nadwyżkę²¹⁸, tj. będzie mogło zaliczyć w poczet swoich celów redukcyjnych inwestycję spoza granic terytorium swoje kraju²¹⁹. Powyższe prowadzi do dwojakiego skutku, bowiem, po pierwsze, umożliwia wywiązanie się ze zobowiązań redukcyjnych krajowi, który jest w wyraźnym niedoborze jednostek redukcji emisji, co z praktycznego punktu widzenia będzie obejmować podmioty prawa międzynarodowego o wysokim stopniu rozwoju, mające dostęp do nowych technologii²²⁰, a po drugie, prowadzi do jednoczesnego rozwoju i transferu czystych technologii w państwie przyjmującym²²¹, przy czym procedura JI nie wiąże się ze zwiększeniem poziomu emisji²²². W piśmiennictwie wskazuje się, że mechanizmowi temu - względem pozostałych dwóch - poświęcono najmniej uwagi, choć bynajmniej nie budzi ono żadnych wątpliwości. Ich sens można sprowadzić do relatywizmu procesów JI, tj. pozostawienia szeregu czynników realizacji takiej inwestycji do dyspozycji stronom przedsięwzięcia (procesów weryfikacyjnych redukcji, podziału beneficjów projektu, certyfikacji, kontroli i monitorowania ich przebiegu), przy nieistniejącym udziale organów międzynarodowych²²³.

Należy przy tym wskazać, że w drodze mechanizmu JI w pierwszym okresie rozliczeniowym (2008-2012) w Polsce zatwierdzono 38 projektów JI, z czego do skutku doszło 37, przewidywana redukcja GHG miała oscylować w ekwiwalencie prawie 25 milionów ton CO₂, z czego finalna redukcja GHG oscylowała w okolicach ekwiwalentu 21,4 milionów ton CO₂ (choć zweryfikowana rzeczywista liczba wskazuje na ekwiwalent 21,1 milionów ton CO₂). Co ciekawe, lwią część wyników redukcyjnych stanowiły inwestycje ograniczenia emisji tlenu diazotu (71% osiągniętej redukcji), przy małym udziale inwestycji w farmy wiatrowe (11%) czy biogazownie rolnicze (mniej niż 3%)²²⁴.

Mechanizm CDM w zasadzie bazuje na tożsamym fundamencie jak mechanizm JI, pozwalając stronom na korzystanie z mechanizmu według ich potrzeb i na zasadach dobrowolności²²⁵, ale przy odmiennym kierunku inwestycyjnym - art. 12 Protokołu z Kioto stanowi, że realizacja inwestycji redukcyjnej w państwie niewymienionym w Załączniku I do Konwencji Klimatycznej przez państwo w nim wymienione doprowadzi

217 A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 11, § 2, pkt. II, ak. 10.

218 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 25.

219 M. Pchalek, *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych...*, op. cit., część I, roz. I, pkt 1.2.

220 D. Ciężki, *Organizacja handlu emisjami...*, op. cit., s. 138.

221 A. Małecki, *Przemysł a globalne ocieplenie. Pytania o perspektywy i sens działań Unii Europejskiej*, Budownictwo, Technologie, Architektura 2007, Tom 2, s. 47.

222 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych...*, op. cit., s. 698.

223 S. Oberthür, O. Hermann, R. Tarasofsky, *The Kyoto protocol: international climate policy for the 21st century*, Nowy Jork 1999, s. 158-163.

224 Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, *JI projects in Poland. Report 2008-2012. Executive Summary*, Warszawa 2014, s. 2-3.

225 M. Pchalek, *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych...*, op. cit., część I, roz. I, pkt 1.2.

do tego, że w obrocie pojawiają się nowe, dodatkowe jednostki redukcji emisji, przyznawane na rzecz państwa inwestującego²²⁶, bowiem nie byłaby możliwa sytuacja przekazania jednostek redukcyjnych z podmiotu niebędącego przecież uczestnikiem systemu i niedysponującego tym samym takimi jednostkami. W praktyce zatem dochodzi do sytuacji, w której państwa wysoko uprzemysłowione, o znacznie wyższym poziomie technologicznym gospodarki krajowej, przekazują swój *know-how* do krajów jeszcze będących w procesie rozwoju²²⁷, realizują przedsięwzięcia na rzecz redukcji antropogenicznych gazów cieplarnianych albo na rzecz pochłaniania dwutlenku węgla²²⁸. Inicjowanie projektów CDM nie jest jedynie domeną państw narodowych, ale obejmuje oprócz działalności podmiotów publicznych również działalność podmiotów prywatnych (art. 12 ust. 9 Protokołu z Kioto). Czysty rozwój został zaprojektowany tak, by mógł być realizowany jeszcze przed rozpoczęciem pierwszego okresu rozliczeniowego - w literaturze wskazują się na tzw. *banking*, nazwę w sposób zupełnie niemyślący związaną z przedsięwzięciem inwestycji CDM w latach 2000-2007, na skutek czego państwa inwestujące mogły zawczasu uzyskać odpowiednią liczbę jednostek redukcyjnych i zachować je - skąd bierze się owa „bankowość” - w celu wykorzystania już po 2008 roku²²⁹. Piśmiennictwo wskazuje, że *banking* umożliwia w przypadku jednostek uzyskiwanych w drodze CDM i JI do przechowania jednostek do wartości 2,5% przypisanej wartości uprawnień emisji, czyli limitu danego państwa²³⁰.

Oprócz *bankingu* systemy handlu uprawnieniami do emisji wykształciły również koncepcję innego rodzaju, tj. *borrowing*, czyli, mówiąc inaczej, pożyczanie emisji. Ma ona polegać na tym, że w przypadku niedoboru uprawnień w puli emisyjnej danego podmiotu miałby on niejako sięgać do swojego przyszłego portfela emisyjnego i zażyczyć uprawnienia na bieżące potrzeby. W ten sposób uprawnienia z przyszłości, dostępne dla danego podmiotu, miałyby się odpowiednio zmniejszyć w konkretnym okresie rozliczeniowym kosztem przyłączenia ich do puli uprawnień danego podmiotu w aktualnym okresie rozliczeniowym. Rozwiązanie to jednak nie zostało inkorporowane do mechanizmu Protokołu z Kioto²³¹.

Literatura przedmiotu zdaje się zauważać problem, jaki w odróżnieniu do mechanizmu JI ujawnia mechanizm CDM - jest nim subsydiowanie przez sygnatariuszy nadzoru i uprawnienia do dookreślania sposobu udziału w CDM na rzecz międzynarodowego ciała, jakim jest Zarząd CDM (art. 12 ust. 4 oraz ust. 9 Protokołu z Kioto)²³². Dziesięciu członków Zarządu CDM posiada uprawnienia w zakresie rejestracji projektów powstających w ramach mechanizmu CDM, a nadto możliwość kreowania w ten sposób certyfikatów redukcji emisji, tj. jednostek powstających na skutek realizacji projektów CDM. Problem odmowy przyjęcia takiego projektu rysuje się zatem nazbyt wy-

226 R. Ransoz, *Organizacja i handel uprawnieniami*, op. cit., s. 86.

227 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawne problemy umów międzynarodowych...*, op. cit., s. 114.

228 M. Pchalek, *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych...*, op. cit., część I, roz. I, pkt 1.2.

229 S. Barret, *Political economy of the Kyoto Protocol*, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 14, No. 4, s. 29.

230 Zob. H. Hasselknippe, *Systems for carbon trading: an overview*, Climate Policy 2003, 3, Sup. 2, s. 47; A. Torvanger, *An evaluation of business implications of the Kyoto Protocol*, Center for International Climate and Environmental Research - Oslo, Report 2001-5, s. 9-15.

231 M. Grubb, C. Vrolijk, D. Brack, *Routledge Revivals: Kyoto Protocol (1999): A Guide and Assessment*, Routledge 2018.

232 M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska...*, op. cit., roz. III, ak. 8.

rażnie, zwłaszcza gdy dany podmiot prywatny nie będzie posiadał wiążących instrumentów egzekucji rejestracji wskutek skargi do sądu swojego kraju²³³.

Mechanizmy Protokołu z Kioto są wspierane przez prawnofinansowe konstrukcje w postaci tzw. jednostek Protokołu z Kioto, odzwierciedlających rynkowe podejście metody regulowania emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, a dzielących się na cztery podstawowe rodzaje²³⁴. Jako pierwsze z nich wskazuje się na *Assigned Amount Units* („AAU”), czyli jednostki przyznanej emisji, określających uprawnienie do emisji ekwiwalentu jednej tony dwutlenku węgla²³⁵. Podmiotami tych uprawnień są kraje wyszczególnione w Załączniku B Protokołu z Kioto, a suma tych uprawnień nie może przekroczyć górnej granicy ustalonej jako limit emisji danego państwa w okresie rozliczeniowym²³⁶. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, AAU są przedmiotem obrotu w obrębie funkcjonowania mechanizmu ET²³⁷, tj. podlegają zbywaniu oraz nabywaniu pomiędzy państwami-sygnatariuszami Protokołu z Kioto w zakresie ich limitów²³⁸. Przyznawane AAU mogą przechowywane (*banking*) na kolejne okresy rozliczeniowe bez żadnych ograniczeń (art. 3 ust. 13 Protokołu z Kioto)²³⁹.

Jako drugi z rodzajów jednostek Protokołu z Kioto należy wskazać *Emission Reduction Units* („ERU”), czyli jednostki redukcji emisji, związane w istocie z funkcjonowaniem mechanizmu JI. Jednostki ERU powstają na skutek inwestycji powstałych w oparciu o wspólne wdrożenia i są przyznawane podmiotom prywatnym, które takie przedsięwzięcia zrealizowały, wykonując projekty nowoczesne i przyjazne dla środowiska²⁴⁰, a mają na celu wyrażenie ekwiwalentu jednej tony zredukowanej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla²⁴¹. Uzyskane jednostki trafiają do danego prywatnego podmiotu, na skutek czego będzie on sam uprawniony do większej emisji w państwie jego siedziby, a cele redukcyjne państwa, w którym on funkcjonuje, zostaną osiągnięte na skutek unikniętej emisji GHG, co dokonuje się w oparciu o zatwierdzony raport redukcji emisji poprzez konwersję jednostek ERU z jednostek AAU lub RMU (o których szerzej poniżej). Wydawanie jednostek ERU przez sygnatariusza wskazanego w Załączniku B do Protokołu z Kioto wiąże się również z koniecznością umorzenia określonej liczby jednostek AAU lub jednostek RMU²⁴². Wyraża to oczywisty, logiczny ciąg - ERU wydawane są jako jednostki w ramach wspólnych projektów stron, prowadzą do zmniejszenia się emisji, wobec czego jednostki - kolokwialnie mówiąc - wyrażające emisję danego państwa muszą zostać ilościowo zmniejszone, na rzecz zwiększenia ich w puli innego podmiotu. Na tożsamej zasadzie funkcjonuje możliwość konwersji AAU oraz RMU na jednostki CER wskutek wykonywania projektów w ramach wspólnych wdrożeń²⁴³.

233 P. Suwaj, *Ponadnarodowe rządzenie oraz ograniczenia zasięgu krajowego prawa administracyjnego* [w:] D. Kijowski (red.), P. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? Tom II: Inflacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.

234 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych...*, op. cit., s. 699.

235 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 27.

236 D. Ciężki, *Organizacja handlu emisjami...*, op. cit., s. 140.

237 M. Pchatek, *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych...*, op. cit., część I, roz. I, pkt 1.2.

238 H. Gaj, *Mechanizmy Protokołu z Kioto*, Czysta Energia 2005, nr 4, s. 1-10.

239 H. Hasselknippe, *Systems for carbon trading...*, op. cit., s. 47.

240 A. Dmowski, *Opodatkowanie pochodnych instrumentów finansowych podatkiem dochodowym od osób prawnych*, Warszawa 2014, roz. II, pkt. 5.4.1.

241 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 27.

242 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 28.

243 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych...*, op. cit., s. 699.

Podmiot prywatny jednocześnie uniknie prawdopodobieństwa narażenia się na kary czy opłaty wynikające ze zwiększonej emisji na skutek transferu jednostek ERU do jego kraju²⁴⁴. W oparciu o dostępne dane można wskazać, że w pierwszym okresie rozliczeniowym liczba ERU, która została przekazana na skutek realizacji inwestycji JI w Polsce, wyniosła 20,1 milionów ERU, pokrywając tym samym 81% przewidywanej redukcji GHG oraz 95% rzeczywistej, zweryfikowanej redukcji emisji, a podmiotami, do których ERU głównie trafiały, były międzynarodowe przedsiębiorstwa działające na rynkach węglowych oraz koncerny przemysłowe z krajów takich jak Japonia czy Niemcy²⁴⁵.

Trzecim rodzajem jednostek, związanym z funkcjonowaniem mechanizmu CDM, są jednostki *Certified Emission Reduction* („CER”), czyli jednostki poświadczonej redukcji emisji, wśród których wyróżniany jest podział na długoterminowe jednostki CER (*Longterm CER* - „lCER”) oraz na tymczasowe jednostki CER (*Temporary CER* - „tCER”) ²⁴⁶. Podział - mimo tego, że oba z nich wyrażane są w ekwiwalencie tony dwutlenku węgla - tCER jest jednostką CER powstającą na skutek projektów zalesień (zarówno nowych, jak i odnowionych) pod funkcjonowaniem mechanizmu CDM, wygasającą na koniec okresu rozliczeniowego, w którym powstała. Mimo wygaśnięcia tCER może zostać wydany ponownie nawet kilkukrotnie, tak długo jak projekt zalesienia istnieje, natomiast lCER wygasają po okresie „kredytowania” (czyli pokrywania przez jednostki) danego projektu i nie mogą zostać odnowione²⁴⁷. Jednostki CER, tak jak jednostki ERU, z uwagi na to, że są związane z procesami inwestycyjnymi CDM oraz JI, przyznawane są podmiotom prywatnym za realizację projektów, które, legitymując się nimi w swym państwie siedziby, mogą pozwolić sobie na większą emisję²⁴⁸. Jednostki CER powstają na skutek ich wykreowania przez Radę Zarządzającą CDM²⁴⁹.

Czwartą i ostatnią jednostką są jednostki *Removal Units* („RMU”), czyli jednostki pochłaniania, mające odpowiadać działalności prośrodowiskowej w klasycznym ujęciu, tj. w postaci projektów dotyczących użytkowania gruntów, zmiany ich użytkowania oraz gospodarki leśnej²⁵⁰. Jednostki RMU nie podlegają zachowaniu w poczet przyszłych okresów rozliczeniowych (*banking*)²⁵¹. Warto przy tym podkreślić, że jednostki te bywają mylone jedynie z działaniami w zakresie lasów, gdy w istocie RMU obejmują również sposoby zarządzania użytkami rolnymi, pastwiskami, a także działania na rzecz rekultywacji gruntów²⁵².

Jednostki nie stanowią prawa inkorporowanego w papierowym dokumencie i nie są urzeczywistniane w formie certyfikatu bądź jakiegokolwiek materialnego oznaczenia²⁵³, przyjmują natomiast formę zapisu w systemach informatycznych²⁵⁴. W świetle postanowień systemu handlu, które wprost dopuszczają możliwość zbywania

244 K. Gorzelak, A. Braciszewska, J. Braciszewska, T. Rogalski, *Towary giełdowe i towarowe instrumenty pochodne. Prawne aspekty obrotu*, Warszawa 2011, roz. III, § 4, pkt. III.

245 Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, *JI projects in Poland...*, op. cit., s. 2-3.

246 D. Ciężki, *Organizacja handlu emisjami...*, op. cit., s. 140.

247 R. Olschewski, P. Benítez, *Optimizing joint production of timber and carbon sequestration of afforestation projects*, *Journal of Forest Economics* 2010, Vol. 16, Issue 1, s. 1-10.

248 A. Dmowski, *Opodatkowanie pochodnych instrumentów finansowych*, op. cit., roz. II, pkt. 5.4.1.

249 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych...*, op. cit., s. 699.

250 D. Ciężki, *Organizacja handlu emisjami...*, op. cit., s. 140.

251 H. Hasselknippe, *Systems for carbon trading...*, op. cit., s. 47.

252 A. Torvanger, *An evaluation of business...*, op. cit., s. 2-8.

253 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych...*, op. cit., s. 699.

254 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych...*, op. cit., s. 695.

uprawnień do emisji, jak również wobec niematerialnej postaci jednostek, ujawniła się potrzeba utworzenia rejestrów, które pozwolą monitorować wypełnianie celów redukcyjnych, ale również będą prowadzić do przejrzystych procedur rozporządzania jednostkami emisyjnymi. W praktyce zatem wyróżnia się różne szczeble przedmiotowych rejestrów, tworzące wspólnie międzynarodowy system rejestrów²⁵⁵. Wierzącym elementem systemu jest rejestr prowadzony na rzecz transakcji o charakterze transnarodowym przez Sekretariat Konwencji Klimatycznej, zapewniającym realizację Protokołu z Kioto, czyli tzw. Międzynarodowy Dziennik Transakcji (*International Transaction Log*, dalej ITL)²⁵⁶. W ramach przedmiotowego rejestru wyróżnia się różne klasy rachunków, takie jak: rachunki posiadania, rachunki usuwania oraz rachunki wycofania²⁵⁷, przy czym te ostatnie mają znaczenie dla państw zmierzających do realizacji swoich zobowiązań redukcyjnych, jako miejsce docelowe dla jednostek zaliczanych w poczet limitu uprawnień do emisji, po przeniesieniu w które nie sposób już danych jednostek zbywać lub zaliczać w poczet innych okresów rozliczeniowych²⁵⁸.

Na poziomie UE funkcjonuje - powierzony szerszemu omówieniu w dalszej części rozważań - rejestr stanowiący na podstawie Rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/1122 z dnia 12 marca 2019 r. uzupełniające dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do funkcjonowania rejestru Unii (Dz. U. UE. L. z 2019 r., Nr 177, str. 3 z późn. zm.) (dalej „Rozporządzenie 2019/1122”), zwany Rejestrem Unii, realizujący funkcje kontrolne i monitorujące dla europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji w ograniczonym zakresie podmiotowym (tj. dla podmiotów związanych z sektorami emisyjnymi²⁵⁹), poprzez: ujawnianie wydawanych uprawnień, zapisywanie rozporządzeń uprawnieniami oraz księgowanie poszczególnych transferów między podmiotami uprawnień do emisji i administrowanie stanu posiadania na danych rachunkach²⁶⁰. Poczynione zastrzeżenie co do podstawy prawnej dla Rejestru Unii jest istotne - obecnie literatura²⁶¹, ale także polski ustawodawca w art. 8 ust. 3 Ustawy o systemie handlu wspólnie pomijają fakt, że bezpośrednią podstawą dla istnienia Rejestru Unii nie jest na dzień sporządzenia opracowania Rozporządzenie Komisji (UE) nr 389/2013 z dnia 2 maja 2013 r. ustanawiające rejestr Unii zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, decyzjami nr 280/2004/WE i nr 406/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylające rozporządzenia Komisji (UE) nr 920/2010 i nr 1193/2011 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 122, str. 1 z późn. zm.) (dalej „Rozporządzenie 389/2013”), które 1 stycznia 2021 r. co do zasady zostało uchylone²⁶².

255 D. Ciężki, *Organizacja handlu emisjami...*, op. cit., s. 141.

256 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 40.

257 D. Ciężki, *Organizacja handlu emisjami...*, op. cit., s. 141.

258 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych...*, op. cit., s. 700.

259 K. Zacharzewski, *Podmiotowe uwarunkowania rozporządzeń uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla* [w:] Z. Kuniewicz (red.), D. Sokołowska (red.), *Prawo kontraktów*, Warszawa 2017.

260 P. Mzyk, M. Rembisz, P. Świat, *Status prawny Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami*, St.lur.Torun. 2019, nr 1, s. 183-207.

261 Zob. J. Piecha, *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, Warszawa 2021.

262 Zob. art. 88 Rozporządzenia 2019/1122, przy czym przepis ten wskazuje na okres przejściowy pomiędzy 1 stycznia 2021 r. a 1 stycznia 2026 r., do którego to dnia stosuje się uchylane Rozporządzenie 389/2013 w odniesieniu do wszystkich operacji wymaganych w okresie rozliczeniowym w latach 2013-2020, do drugiego okresu rozliczeniowego protokołu z Kioto (również lata 2013-2020) oraz do okresu dostosowania się do wymagań zdefiniowanego w art. 3 pkt 30 Rozporządzenia 389/2013 jako okres ograniczania przez państwa członkowskie emisji w stosunku do emisji z 2005 roku (od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2020 r.).

Szczegół krajowy systemu rejestrowego, przynajmniej w odniesieniu do zakresu przedmiotu opracowania - Rzeczypospolitej Polskiej - również omówiony zostanie szerzej w kontekście funkcjonowania europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji, jako jeden z jego elementów składowych, łączący funkcjonalność systemu światowego, jak i systemu UE²⁶³. Wskazując jako powszechną metodę globalnego ewidencjonowania zapisu jednostek Protokołu z Kioto²⁶⁴, już teraz trzeba odnotować, że w Polsce, jak w innych państwach członkowskich UE, obecnie taki model nie funkcjonuje - krajowy rejestr jednostek Kioto i uprawnień do emisji w 2013 roku winien w całości zostać zastąpiony przez Rejestr Unii²⁶⁵. Przedtem jednak wskazywano, że obowiązki prowadzenia oraz nadzorowania rachunków posiadaczy uprawnień emisyjnych subsydiowane były bezpośrednio państwa UE²⁶⁶.

Na marginesie warto zaznaczyć, że Rejestr Unii jest historycznym przykładem tego, jak ważki i społecznie istotny projekt na rzecz dóbr ogólnodostępnych, zmierzający do eliminacji nadużyć podmiotów względem środowiska, sam może przyczynić się do nich przyczynić - w 2011 r. doszło do cyberataku, w wyniku którego z Rejestru Unii zostały wykradzione uprawnienia do emisji o łącznej wartości około 30 milionów euro²⁶⁷.

W poczet dalszych rozważań o europejskich koncepcjach handlu uprawnieniami do emisji należy zaliczyć aspekt ich związania z mechanizmami i jednostkami Protokołu z Kioto, na chwilę obecną jednak na marginesie wspominając o elementach przedmiotowo istotnych dla fragmentu niniejszego opracowania. Tak wypada zaznaczyć, że jednostki CER oraz ERU w państwach członkowskich UE charakteryzują się zastępowalnością, tj. brakiem rozróżnienia co do samej istoty instytucji, jak również zbieżną funkcjonalnością, obejmującą uprawnienie do określonego poziomu emisji przez dany podmiot, z europejskimi uprawnieniami do emisji (*European Union Allowances*). Jedynym rozróżnieniem w tym zakresie zdaje się być fakt, że europejskie uprawnienia do emisji mogą być wydawane w różnych, w tym zwłaszcza nieodpłatnych, formach alokacji, gdy CER oraz ERU powstają na skutek określonych projektów CDM oraz JI²⁶⁸. Poprzez wprowadzenie w życie Dyrektywy 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE. L Nr 338, str. 18) (dalej „Dyrektywa Łącząca”) doszło do możliwości, w ograniczonym zakresie, wykorzystania jednostek CER i ERU w europejskim systemie handlu uprawnieniami do emisji w drodze ich wymiany na uprawnienia emisyjne w obrębie UE²⁶⁹. Właściwym odnośnikiem w polskim ustawodawstwie w tym zakresie jest art. 98 Ustawy o systemie handlu wskazujący, że podmioty przedmiotowej ustawy mogą wykorzystać do wymiany - w ograniczonym zakresie - na uprawnienia do emisji jednostki redukcji emisji oraz jednostki poświadczonej redukcji emisji, a ich stosunek wymiany ustalony został na zasadzie: jedna jednostka CER albo ERU odpo-

263 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., komentarz do art. 8, uwaga 1b.

264 D. Cieżki, *Organizacja handlu emisjami...*, op. cit., s. 141.

265 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych...*, op. cit., s. 726.

266 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., komentarz do art. 8, uwaga 1a.

267 A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 11, § 2, pkt. IV, ak. 16.

268 K. Gorzelak, A. Braciszewska, J. Braciszewska, T. Rogalski, *Towary giełdowe...*, op. cit., roz. III, § 4, pkt. III.

269 H. Gaj, *Mechanizmy...*, op. cit.

wiada jednemu uprawnieniu do emisji. Wymiana taka podlega procedurze ujawnienia w Rejestrze UE (art. 98 ust. 3 Ustawy o systemie handlu). W doktrynie wskazuje się, że wyłącznie z zakresu powyższych rozliczeń jednostek uzyskanych w wyniku użytkowania i zmian sposobu użytkowania gruntu, a także prowadzenia gospodarki leśnej jest sprzeczne z interesem Rzeczypospolitej Polskiej, która posiadając znaczną ilość obszarów nadających się pod zalesienie, z łatwością mogłaby objąć jednostki RMU, zamienione następnie w jednostki ERU²⁷⁰.

Skuteczność międzynarodowych zobowiązań w zakresie działań na rzecz klimatu, ochrony środowiska, a wśród w szczególności działań na rzecz ochrony powietrza i zapobiegania emisjom gazów szklarnianych bywa w literaturze kontestowana. Jak wskazano wyżej, uwidacznia się problem regulacji światowego systemu handlu emisjami co do jego skuteczności, tj. prawnych gwarancji uzyskiwania wiążących rozstrzygnięć wobec podmiotów, które nie stosują zobowiązań międzynarodowych. Bolesnie uwidoczniła została iluzoryczność zasady przewodnictwa, przyjętej na łamach umów międzynarodowych w dziedzinie ochrony klimatu, zgodnie z którą to państwa będące najszybciej i najintensywniej rozwijającymi się, które jednocześnie stanowią największy procentowy udział w globalnej emisji, mają wytaczać ścieżki tym mniej rozwiniętym stronom międzynarodowej sceny, przyjmując w porównaniu do nich zobowiązania większego rodzaju. W tym zakresie brak ratyfikacji Protokołu z Kioto, a następnie podpisanie, wystąpienie i kolejne powrócenie do Porozumienia paryskiego Stanów Zjednoczonych Ameryki należy przyrównać do skutecznego odmawiania zaciągania istotnych zobowiązań przez ChRL czy Indie²⁷¹. Upadek okcydentu nie jawi się już zatem jako kierunek geograficzny.

Wśród problemów szeroko omawiane jest zagadnienie tzw. gorącego powietrza (*hot air*), czyli najprościej mówiąc nadwyżek uprawnień emisyjnych w wyniku rozminięcia *cap'u*, tj. limitu emisji, z rzeczywistą antycypowaną emisją danego państwa członkowskiego. Niczym gorące powietrze nadwyżka unosi się nad limitem emisyjnym, co powoduje, że można bez podejmowania żadnych działań doprowadzić do jej odpłatnego przeniesienia, z zyskiem dla podmiotu nieponoszącego żadnego kosztu za wykreowane przez siebie nadwyżki²⁷². W sferze normatywnej ujawnia się brak rzetelnych procedur weryfikacyjnych, które ograniczyłyby działalność państw w celu uzyskania nadprogramowych uprawnień, czego przykładem były pokaźne wpływy Rosji czy Polski do budżetu ich państw z uwagi na zbywanie uprawnień innym sygnatariuszom. W pewnych szacunkach wskazuje się, że Polska na podstawie nadwyżki około ponad 500 mln dodatkowych uprawnień (szacunki przed obowiązywanie Protokołu z Kioto wskazywały na około 140 mln ton ekwiwalentu dwutlenku węgla na rok trwania systemu kiotowskiego²⁷³) mogła wzbogacić się na niniejszym przypadku o kilkadziesiąt milionów euro, sprzedając uprawnienia państwom takim jak: Japonia, Irlandia czy Hiszpania²⁷⁴.

Choć najszerzej zjawisko przypisywane jest funkcjonowaniu systemu Protokołu z Kioto, problem gorącego powietrza ujawnia się również jako doraźny mankament Porozumienia paryskiego - ten jednak zdaje się problem zauważać, stosując instrument

270 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., komentarz do art. 69.

271 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 1, ak. 29.

272 I. Przybojewska, *Znaczenie transeuropejskich sieci...*, op. cit., roz. IV, § 4, ak. 6.

273 Y. Umeda, *Jak skorzystać z protokołu z Kioto?*, Wokół Energetyki 2005, nr 2.

274 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 1, ak. 29.

zwalczania tej i innych patologii w postaci międzynarodowych transferów efektów działań (*Internationally transferred mitigation outcomes*, zwane także „ITMO”) na rzecz łagodzenia zmian klimatu, które mają za zadanie identyfikowanie jednostek możliwych do wymiany pomiędzy państwami, podlegając wymogom: realności, weryfikowalności, trwałości oraz dodatkowości²⁷⁵.

Mimo iż Konwencja Klimatyczna oparta jest na zasadzie przewodnictwa, tj. obciążania państw wysoko rozwiniętych większymi zobowiązaniami, to rzeczywistość i umiejscowienie kontekstu światowych emisji czynią solidny argument przeciwko modelowi Protokołu z Kioto. Stany Zjednoczone odpowiadające za około 15% światowej emisji GHG nigdy Protokołu z Kioto nie ratyfikowały i w 2001 r. z przedmiotowego aktu się wycofały (zarzucając tożsame działania Chińskiej Republiki Ludowej²⁷⁶), Chiny (ok. 30% światowej emisji), wraz z Indiami czy Brazylią nigdy nie przyjęły na siebie wiążących zobowiązań w zakresie emisji, a Kanada wręcz wycofała się z Protokołu z Kioto²⁷⁷. W rzeczywistości jednak zarzut taki powinien się zetrzeć z weryfikacją ówczesnych na dzień podpisania Protokołu z Kioto okoliczności - po pierwsze, raport IPCC, który dla świata nauki jest raportem o węzłowym znaczeniu z uwagi na to, że wskazuje na bardzo prawdopodobny wpływ antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych na ocieplenie klimatu²⁷⁸, został opublikowany w 2007 roku, gdy jednak ostatni z sygnatariuszy (Rosja) dokonał ratyfikacji Protokołu z Kioto w 2005 roku, wobec czego Protokół z Kioto stał się wówczas prawnie wiążący na skutek przystąpienia do niego określonej liczby państw, wytwarzających określony procent globalnych emisji²⁷⁹, co stanowiło ilościowo-jakościowy, dualistyczny warunek wejścia Protokołu w życie²⁸⁰. Uwzględniając powyższą niepewność naukową co do zmian klimatu przypadającą w latach podejmowania przedsięwzięcia, jakim był Protokół z Kioto, oraz fakt, że zgromadził on w tamtym okresie 55 państw, których łączna emisja dwutlenku węgla była większa lub równa 55% emisji globalnej z roku bazowego²⁸¹, można jednak stwierdzić, że w kontekście liczby sygnatariuszy i emisji GHG im przypisywanych stanowił sukces adekwatny do czasu, w którym nastąpił.

Co zdaje się zaskakujące - część sygnatariuszy Protokołu z Kioto stanowią tzw. państwa zmierzające w kierunku transformacji gospodarki państwowej, tj. państwa głównie bloku wschodniego, powstałe w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego (tak choćby: Litwa, Łotwa, Estonia, Ukraina) lub odchodzące od swego dotychczasowego socjalistycznego ustroju (Polska czy Węgry), jak również kraje wyodrębnione w wyniku rozpadu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (takie jak Chorwacja czy Słowenia). Powyższe mogłoby prowadzić do wniosku, że w istocie bezpieczeństwo energetyczne i krępujące zobowiązania redukcyjne w tym zakresie bynajmniej

275 M. Nyka, *Trade-related environmental measures in the global climate protection regime*, PUG 2020, nr 8, s. 19-25.

276 T. Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne i ochrona klimatu w drugiej dekadzie XXI wieku*, Kraków 2017, s. 22.

277 B. Ziemblicki, *Status korporacji transnarodowych w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2020, roz. IV, § 1, ak. 9.

278 Główny zespół autorski (red.), R.K. Pachauri (red.), A. Reisinger (red.), *IPCC 2007: Zmiana klimatu 2007: Raport Syntetyczny...*, op. cit., s. 5 oraz s. 72-73.

279 J. Osiejewicz, *Globalne zarządzanie zasobami ropy i gazu w perspektywie prawnomiędzynarodowej*, Warszawa 2018, roz. IV, § 3, pkt 1.1.

280 C. Böhringer, *The Kyoto Protocol: A Review and Perspectives*, ZEW Discussion Papers, No. 03-61, s. 10.

281 T. Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, op. cit., s. 47.

były czynnikiem kontestowania Protokołu z Kioto, a państwa raczkujących gospodarek wolnorynkowych nie obawiały się podejmowania przedmiotowego wyzwania.

Jednocześnie wypada wskazać - z uwagi na wysoką zbieżność przedmiotu regulacji oraz wspólny kontekst prawa ochrony klimatu - że mechanizm JI (jak również CDM, z odmiennością tylko co do podmiotów wdrożeń) i jego założenia zostały wykorzystane jako pierwowzór dla instytucji wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE) w prawie pochodnym UE²⁸² - art. 7 oraz art. 8 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r., Nr 140, str. 16 z późn. zm.) (dalej „Dyrektywa OZE”) kształtują sposoby prowadzenia wspólnych inwestycji na rzecz OZE przy udziale co najmniej dwóch państw członkowskich, natomiast art. 9 Dyrektywy określa sposoby realizacji wspólnych inwestycji państw członkowskich z państwami trzecimi, tj. państwami spoza UE (zbieżnie do mechanizmu CDM). Mechanizm wspólnych projektów OZE ma przede wszystkim prowadzić do obniżenia kosztów finansowania działań na rzecz zgodności z pułapami Dyrektywy OZE²⁸³. Normy te ujawniają podobieństwo zwłaszcza w zakresie skutków, bowiem wspólne projekty pozwalają na mocy art. 10 Dyrektywy OZE do zaliczania wytworzonej w danym roku energii z OZE powstałych na skutek wspólnej inwestycji w poczet ogólnych krajowych celów dla udziału energii z OZE²⁸⁴.

Jednak przed samym omówieniem instytucji unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji zasadne zdaje się zebranie alternatyw, czyli odrębnych rozwiązań funkcjonujących na świecie w zakresie wykorzystania ekonomicznego instrumentarium rynkowego na rzecz ochrony środowiska. Oczywista jest konieczność uznania niemo cy omówienia i zebrania każdego z nich, jednakże warte jest chociaż poczynienie próby wskazania tych najważniejszych, z ich unikatowymi wyróżnikami, a obejmujących podmioty prawa międzynarodowego publicznego znacząco oddziałujące swoim śladem węglowym na klimat. Przykładów tych nie należy traktować jako wzorcowych - każde bowiem rozwiązanie będzie miało swoje mocniejsze oraz słabsze aspekty funkcjonalności.

Analizę porównawczą w tym przedmiocie można rozpocząć od państwa źródła skutecznych, pierwszych koncepcji handlu uprawnieniami do emisji, czyli Stanów Zjednoczonych Ameryki. Sukces USA w zakresie eliminacji szkodliwego ołowiu z dystrybuowanych paliw czy również programu handlu emisjami dwutlenkiem siarki niewątpliwe przyczynił się do rozwoju koncepcji urynkowania wprowadzania zanieczyszczeń do środowiska²⁸⁵. Jeden z największych emitentów jednak nie może poszczycić się jednym, zunifikowanym modelem handlu emisjami, na poziomie federalnym zaś raczej skupiając wysiłki w obszarach energetyki odnawialnej, wspierania inicjatyw ograniczania śladu węglowego przez specyficzne podmioty sektora prywatnego (głównie producentów spożywczych), a także podejmując wysiłki na rzecz partnerstwa publiczno-prywatnego przy dobrowolnych inicjatywach ograniczania emisji GHG

282 Z. Muras (red.), M. Wesołowski (red.), *Komentarz do dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, LEX/el. 2018, art. 7.

283 I. Przybojewska, *Znaczenie transeuropejskich sieci...*, op. cit., roz. IV, § 4, ak. 12.

284 *Ibidem*.

285 N. Keohane, A. Petsonk, A. Hanafi, *Toward a club of carbon markets*, Climatic Change 2017, Vol. 144, No. 1, s. 81-95.

(vide kasus projektów sekwestracji)²⁸⁶. Pojedyncze programy rynkowe można znaleźć w wielu stanach, natomiast przodownikiem w tym zakresie musi zostać uznany stan Kalifornia, odpowiedzialny za około 75% emisji GHG całego państwa²⁸⁷. Zdarzają się również przykłady przekroczenia podmiotowego obszaru regulacji rynku GHG, wykraczającego poza terytorium Stanów Zjednoczonych Ameryki - tak należy zatem wskazać na Wschodnią Inicjatywę Klimatyczną (*Western Climate Initiative*) na rzecz połączenia kilku stanów i prowincji kanadyjskich pod wspólnym systemem *cap-and-trade*²⁸⁸, przy czym obecnie skupia ona jedynie stan Kalifornii, prowincje Québec oraz Nową Szkocję²⁸⁹. W literaturze wskazuje się przy okazji przedmiotowej inicjatywy na konieczność monitorowania oraz nadzorowania metod tzw. *bankingu*, czyli zachowywania jednostek czy uprawnień do emisji posiadanych w danym okresie rozliczeniowym, które nie są niezbędne do umorzenia w tymże okresie z uwagi na mniejsza emisje w stosunku do posiadanej liczby uprawnień. Uprawnienia te można następnie wykorzystać w kolejnych okresach rozliczeniowych - co przy nieprecyzyjnych modelach wyliczania liczby dostępnych uprawnień na rynku oraz pozostawieniu dowolności w metodach zachowywania uprawnień na następne okresy rozliczeniowe może doprowadzić do sytuacji programu *Western Climate Initiative*. System ten obecnie boryka się z problemem nadmiarowej liczby uprawnień, zachowywanych przez podmioty uczestniczące w systemie na następne okresy rozliczeniowe - roczne okresy rozliczeniowe z 2020 roku mogły bowiem zostać pokryte przez uprawnienia zachowane z *bankingu* z 2018 roku, natomiast dalej przewiduje się, że proceder *bankingu* może w całości pokryć pułapy określone na rozliczenia w latach 2021-2030²⁹⁰.

Badania statystyczne na grupie prywatnych podmiotów prawa amerykańskiego wskazywały, że około połowa ankietowanych spółek na terenie USA wykorzystuje projekty sekwestracji dwutlenku węgla²⁹¹ lub rozważa je jako możliwość dla niwelowania emisji GHG, przy czym lwią część tychże projektów stanowią inicjatywy zalesiania. O ile te ostatnie nierzadko charakteryzują się dobrowolnością w przystąpieniu do danego rynku, to jednak podkreślenia wymaga fakt tworzenia regulowanych rynków finansowych dedykowanych właśnie dla redukcyjnych przedsięwzięć leśnych, opartych w procedurze zbywania oraz nabywania jednostek reprezentujących wyniki zalesiania, wzbogacania ekosystemów leśnych, zachowania lasów oraz urozmaicenia gospodarki leśnej w obszarach zurbanizowanych. Co warto podkreślić, rynki te nie skupiają zaangażowania leśnego na terenie pojedynczych stanów, ale również w obsza-

286 J. Lewandowski, K. Zook, *GHG Mitigation in the absence of a National Carbon Market*, Choices 2015, Vol. 30, No. 2, s. 1-6.

287 D. Cullenward, M. Inman, M. Mastrandrea, *Tracking banking in the Western Climate Initiative cap-and-trade program*, Environmental Research Letters 2019, Vol. 14, No. 12, Art. 124037.

288 M. Roosevelt, *California, New Mexico and 3 Canadian provinces outline regional cap-and-trade program*, Los Angeles Times 2010, pod adresem: www.latimes.com/archives/la-xpm-2010-jul-28-la-me-climate-pact-20100728-story.html, dostęp 12.05.2021 r.

289 WCI Inc., *Participating Jurisdictions Overview*, 2020, pod adresem: www.wcitestbucket.s3.us-east-2.amazonaws.com/amazon-s3-bucket/participatingjurisdiction-comparativetable-en.pdf, dostęp: 12.05.2021 r.

290 D. Cullenward, M. Inman, M. Mastrandrea, *Tracking banking...*, op. cit.

291 Sekwestracja dwutlenku węgla w najogólniejszym rozumieniu będzie się sprowadzać do wychwytywania dwutlenku węgla w celu zapobiegania jego przedostawaniu się do atmosfery, co może przybierać różnorakie formy, poczynając od technologicznego udziału w tym procesie człowieka, a odwołując się ostatecznie do naturalnych metod sekwestracji dwutlenku węgla w postaci planowanej gospodarki leśnej, przy czym ta ostatnia jest wg piśmiennictwa daleko nieodpowiednia (czy raczej niewystarczająca) wobec rozmiaru obecnych, antropogenicznych emisji CO₂ (zob. J. Kozłowski, *Jak najlepiej wykorzystać lasy do sekwestracji dwutlenku węgla?*, Nauka 2019, s. 47-56).

rach innych krajów z kontynentu Ameryki Północnej oraz Południowej - nie należy jednak utożsamiać tego faktu z transgranicznym uczestnictwem podmiotów spoza Stanów Zjednoczonych w przedmiotowym rynku, chodzi tu o podmioty tzw. produktu zalesiania (realizującego projekty sekwestracji w drodze wykorzystania lasów)²⁹².

Powołując się na przykłady światowych rozwiązań, nie można pominąć jednego z czołowych emitentów w globalnej gospodarce, czyli Chińskiej Republiki Ludowej. Piśmiennictwo w przedmiocie rozwiązań państwa środka wskazuje, że rozwiązania tamtejszego systemu wskazują zbieżności do systemu unijnego w zakresie metod określania pułapu emisyjnego, sposobu wyliczania i pokrycia alokacji uprawnień emisyjnych, uczestników systemu handlu, przy jednoczesnych istotnych różnicach przy nadzorze nad alokacją uprawnień, ich dystrybucją, metodach zbywania uprawnień czy zarządzania ryzykiem. Poszczególne kraje Chińskiej Republiki Ludowej (rozumiane raczej w ogólności, jako pojęcie obejmujące prowincje czy regiony autonomiczne ChRL) kształtowały systemy handlu podobnie jak UE w pierwszych swoich fazach, podchodząc do ustalania pułapu emisyjnego w oparciu o poszczególne regiony i ich zdolności redukcyjne, przy jednoczesnym zachowaniu bezpiecznego rozwoju gospodarki (podejście *up-bottom*). Co ciekawe, platformy sprzedażowe i rynki zbywania uprawnień ChRL dopuszczają uczestnictwo w obrocie podmiotów, które w istocie nie są objęte obowiązkami legitymowania się uprawnieniami do emisji. Oznacza to, że obrotem uprawnień mogą zajmować się również jednostki, które nie podlegają określonej polityce redukcyjnej, działając choćby w celach oczywistego zysku ze sprzedaży przedmiotowych uprawnień emisyjnych²⁹³. Najnowsze podejście Chińskiej Republiki Ludowej, przedsiębiorczej działania jako sygnatariusz Porozumienia paryskiego, wskazuje na szerokie wykorzystanie przedmiotowego instrumentu nie tylko dla efektywnego kosztowo wycinania emisji gazów cieplarnianych, ale również dla osiągnięcia wydłużonego i zdrowszego życia obywateli na skutek ograniczenia stężenia pyłów zawieszonych w powietrzu²⁹⁴.

292 S. Ruddell, J. Michael, M. Kanakasabai, *Forest carbon trading and marketing in the United States*, 2006.

293 M. Zhang, Y. Liu, Y. Su, *Comparison of Carbon Emission Trading Schemes in the European Union and China*, Climate 2017, Vol. 5, No. 3.

294 S. Chang, X. Yang, H. Zheng, S. Wang, X. Zhang, *Air quality and health co-benefits of China's national emission trading system*, Applied Energy 2020, Vol. 261, Art. 114226.

Rozdział 2.

Europejski system handlu uprawnieniami do emisji

2.1. Powstanie unijnego systemu oraz jego podstawy prawne

Unia Europejska jako podmiot prawa międzynarodowego musi być określana jednocześnie podmiotem najbardziej aktywnym w dziedzinie środowiska w zakresie ochrony klimatu, gdy chodzi oczywiście o porównania względem pozostałych aktorów sceny międzynarodowej. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 11 grudnia 2019 r. pn. „Europejski Zielony Ład”²⁹⁵ kształtuje pewien obraz dla przyszłości Wspólnoty wyznaczającej ścieżki globalnych wysiłków redukcyjnych - a ten może napawać pewnym optymizmem. Uwzględnienie każdego członka UE i jego możliwości transformacyjnych, wsparcie finansowania transformacji, promowanie sektora OZE i zwiększania efektywności energetycznej - to tylko jedne z wielu haseł pojawiających się w dyskursie politycznym. Jednakże kierunki te Komisja znacznie bardziej precyzuje, jeżeli chodzi o obszary systemu handlu uprawnieniami do emisji.

Wskazuje się zatem, że uważne monitorowanie kosztów transformacji na świecie w celu przedwczesnego wychwytywania ucieczki emisji doprowadziło do wyjścia Komisji z inicjatywą w zakresie wsparcia metod EU ETS na ograniczanie tego procederu. Oprócz zatem bezpłatnej alokacji uprawnień czy rekompensaty za wzrost kosztów energii elektrycznej UE deklaruje działania w zakresie dostosowania cen importowanych produktów z państw trzecich, tak by urzeczywistniać ich koszty dla środowiska, przy jednoczesnym nienaruszaniu zobowiązań wobec Światowej Organizacji Handlu. Ponadto innowacyjność stanowiąca rdzeń założenia rynkowego systemu handlu pozwoleniami emisyjnymi nie pozostaje gołosłowna, gdy Komisja, zakładając zwiększenie udziału funduszu innowacyjnego unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji²⁹⁶, jednocześnie potrafi przedstawić wymierne efekty jego skuteczności²⁹⁷. Należy zastrzec, że na chwilę sporządzenia niniejszego opracowania dokumenty te mają charakter doktrynalno-polityczny, prowadzący raczej co do przekonania o zamiarach UE, raczej niż o finalnych kształtach instytucji prawnych.

Należy nadmienić, że szerokie piśmiennictwo dotyczące przedmiotu niniejszego opracowania wykształciło zróżnicowane nazewnictwo na określenie tego samego, wspólnotowego rynku uprawnień do emisji - pojawiają się wszakże zbitki takie jak: europejski system handlu emisjami gazów cieplarnianych²⁹⁸, europejski czy unijny system handlu uprawnieniami do emisji²⁹⁹, system handlu przydziałami emisji gazów

295 Komisja Europejska (European Commission), *Komunikat: Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final, pod adresem: www.eur-lex.europa.eu, dostęp: 13.05.2021 r.

296 *Ibidem*.

297 Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji...*, op. cit.

298 Z. Roguska, *Ekstraterytorialne środki Unii Europejskiej z zakresu prawa ochrony środowiska* [w:] Ł. Pisarczyk (red.), *Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.

299 M. Pchalek, *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych...*, op. cit.

cieplarnianych w Unii³⁰⁰, przy czym tu należy wskazać, że węglowe prawodawstwo UE w tym zakresie, tj. Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 275, str. 32 z późn. zm.) (dalej „Dyrektywa 2003/87”), odwołuje się właśnie do tej ostatniej nazwy. Anglojęzyczna literatura używa również dychotomicznego nazewnictwa, raz wskazując na *European Union Emissions Trading Scheme*³⁰¹ (dalej „EU ETS”) (należałoby wskazać, że Dyrektywa 2003/87 używa sformułowania właśnie *Scheme*), a raz na *European Union Emissions Trading System*³⁰². Każdy z nich wydaje się właściwy i nawet jeśli nazewnictwo prawnicze nie podziela tego prawnego, w swój autonomiczny sposób swoimi desygnatami uchwytuje sens instytucji, wobec tego zbędne wydaje się przy rozważaniach w sprawie EU ETS przyjmować jedną, sztywną terminologię, o ile świadomie ją stosując, wiemy, dokąd ona prowadzi.

W literaturze pojawia się próba poszukiwania właściwych - nie tylko prawno-formalnych (tj. obejmujących fundamenty dla obowiązywania w systemach prawnych UE) - źródeł konkretnych podstaw przyjęcia określonego instrumentarium na rzecz polityki klimatycznej UE. Za podstawę programową, dookreślającą sposoby realizacji celów Protokołu z Kioto przyjętych na siebie przez UE, wskazuje się na zainicjonowany w 2000 r. Europejski Program ds. Zmian Klimatu (*European Climate Change Programme*)³⁰³, jako międzynarodowy panel interesariuszy, zrzeszający grupy eksperckie i robocze wybierane spośród państw członkowskich, podmiotów prywatnych i NGO-sów, na rzecz przygotowania możliwych rozwiązań legislacyjnych, w których oprzeć się miała Komisja przy dalszych pracach prawodawczych³⁰⁴.

Wśród kontekstu o charakterze pośrednim wskazuje się również na fiasko inicjatywy wspólnotowego podatku środowiskowego. Jak omawiano już to w rozdziale pierwszym, narzędzie to cechuje się niezwyklej wrażliwością na czynnik społeczny, tj. w teorii znajdzie podłoże wobec grup, które w minimalnym charakterze poddawać będą pod wątpliwość mechanizmy wyznaczania podstawy podatku. Tak zatem założenie to nie mogło się ostać w starciu z koncepcją wolnego handlu, będącej podporą rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej, jak również z koniecznością jednogłosego przyjęcia takiego podatku. Wraz z obawą o utratę suwerenności oraz zbyt duży wpływ Komisji Europejskiej projekt ujednoliconego podatku środowiskowego związanego z emisją upadł w 1997 roku³⁰⁵. Zresztą na przykładzie Polski można wskazać, że instrumentaria podatkowe w zakresie energetyki oraz emisji zanieczyszczeń mają w rzeczywistości znikomy wpływ na cele klimatyczne poprzez stymulację stosowania zasady zrównoważonego rozwoju u przedsiębiorców z tych sektorów (mających również największy emisyjny udział)³⁰⁶.

300 R. Maruszkin, *EU ETS, czyli system handlu...*, op. cit., pkt. 1, dostęp: 13.05.2021 r.

301 F. Convery, *Origins and Development...*, op. cit.

302 J. Abrell, A. Ndoye Faye, G. Zachmann, *Assessing the impact of the EU ETS using firm level data*, *Bruegel working paper*, 2011.

303 A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 11, § 2, pkt. III, ak. 1.

304 S. Oberthür, M. Pallemarts, *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*, Brussels 2010, s. 37.

305 F. Convery, *Origins and Development of the EU ETS*, *Environ Resource Econ* 2009, Vol. 43, s. 392-393.

306 Por. A. Misztal, *Podatki środowiskowe a zrównoważony rozwój polskich przedsiębiorstw transportowych*, *Gospodarka Materiałowa i Logistyka*, t. LXXII, nr 1/2020, s. 39. Przy czym należy zastrzec, że w sektorach transportu oraz gospodarki magazynowej autorka wskazuje na istotny statystycznie wpływ podatków środowiskowych na zrównoważony rozwój podmiotów tych sektorów, jednakże z uwagi na przedmiot opracowania oraz mniejszy udział w produkcji emisji GHG tychże podmiotów wyniki te muszą stanowić jedynie adnotację.

Nie sposób mówić o unijnym systemie bez kontekstu międzynarodowego, zwłaszcza w odniesieniu do Konwencji Klimatycznej, Protokołu z Kioto czy Porozumienia paryskiego. Jak podnosi się w literaturze, model unijny jest formą realizacji postanowień aktów prawa międzynarodowego w zakresie ochrony klimatu przez ich sygnatariuszy, zwłaszcza wobec faktu pozostawania przez UE w ich strukturach³⁰⁷ - art. 28 oraz art. 30 Dyrektywy 2003/87 wskazują na poszlaki przedmiotowych konkluzji (sprawozdawczość realizacji celów aktów międzynarodowego prawa ochrony klimatu oraz wykorzystania jednostek CER i ERU), natomiast art. 1 w zw. z art. 30 Dyrektywy 2003/87 stanowi wprost na związanie międzynarodowego prawa klimatycznego z systemem handlu emisjami UE³⁰⁸. Pytaniem zasadniczym - pojawiającym się na gruncie tego zagadnienia - jest moment, w którym struktura mechanizmu zaczyna odłączać się od fundamentów, tworząc odrębny byt³⁰⁹. Sama okoliczność możliwości wymiany jednostek nie rozwiązuje tego problemu, zwłaszcza że system UE wprowadza autonomiczną formę jednostek na użytek wewnątrzspółnotowy, a nadto, gdy *ratio legis* ujawniające się w działaniach Komisji zakładało niezależność i homogeniczność rozwiązania UE³¹⁰.

Prima facie naczelnym wyróżnikiem zdaje się być konceptualizm gradualnego wzrostu redukcji emisji. Immanentnym założeniem dla celu, jakim jest eliminacja zagrożenia w postaci przyczyniania się do wpływu człowieka na efekt cieplarniany, ubranego w formę środka systemu zbywania uprawnień do emisji, musi być stopniowe obniżanie wyznaczonych pułapów dostępnych uprawnień³¹¹. Gdy Protokół z Kioto wskazuje na zwiększanie działań redukcyjnych jedynie w odniesieniu do określonego *capu* danego państwa (*vide* art. 10 lit. b pkt ii Protokołu z Kioto), zaniechując antycypacji przyszłych limitów i odmawiając ustanawiania jasnych, liniowych działań na ich rzecz (a raczej pozostawiając ją do rozstrzygnięcia stronom w dalszych umowach), unijny system *cap-and-trade* w fundamentach swych wpisał już stopniowe zmniejszanie dostępnych uprawnień na rzecz długoterminowych celów obniżania antropogenicznego wkładu w zmiany klimatu³¹². Na podstawie art. 1 oraz art. 9 Dyrektywy 2003/87 można ustalić kierunek prawodawcy unijnego - działa on w zamiarze podnoszenia celu redukcyjnego, przy jednoczesnym stosowaniu metod obniżania liczby dostępnych uprawnień w oparciu o współczynnik liniowy wynoszący 1,74% w odniesieniu do średniej całkowitej rocznej liczby uprawnień wydanych przez państwa członkowskie. Począwszy od 2021 roku, współczynnik liniowy wynosi 2,2%³¹³.

Podmiotowy zakres regulacji prawa międzynarodowego oraz prawa UE w dziedzinie systemu handlu uprawnieniami do emisji również ujawnia znaczne wyodrębnienie mechanizmów. Jak podnosi się w literaturze, w kontekście systemu UE można mówić o przeniesieniu „kręgosłupa” instrumentu z międzynarodowego prawa publicznego na interesariuszy innego rodzaju³¹⁴. O ile w Porozumieniu paryskim lub Protokole z Kioto realizacja zobowiązań wyraża się w przedsięwzięciu działań przez państwa, choćby nawet wskutek pośrednich impulsów w podmiotach prywatnych, to uczestnikami obrotu

307 R. Maruszkin, *EU ETS, czyli system handlu...*, *op. cit.*, pkt. 2, dostęp: 1.05.2021 r.

308 *Ibidem*.

309 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, *op. cit.*, Wprowadzenie, ak. 14.

310 F. Convery, *Origins and Development...*, *op. cit.*, s. 396.

311 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, *op. cit.*, Wprowadzenie, ak. 7.

312 H. Vollebergh, C. Brink, *What we can learn from EU ETS?*, CESifo Working Papers 2020, No. 8236, s. 23-29.

313 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, *op. cit.*, roz. II, § 2, ak. 2.

314 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, *op. cit.*, Wprowadzenie, ak. 7

w systemie UE są co do zasady ogólnie rozumiane podmioty prywatne³¹⁵. Ewentualne poszczególne dystynkcje będą się ujawniać w trakcie szczegółowej analizy przedmiotu opracowania, wyraźnie jednak będą one zarysowywać ucieczkę w stronę koncepcji odrębnej od mechanizmu Protokołu z Kioto. Należy przy tym podkreślić, że z uwagi na zakończenie przedłużonego okresu rozliczeniowego Protokołu z Kioto, o czym już wspomniano wyżej, aktualne postanowienia Dyrektywy 2003/87 nie mogą już wobec tego odwoływać się - w ścisłym tego słowa znaczeniu - do postanowień redukcyjnych Protokołu z Kioto, nie są wobec tego środkami osiągania celów tego aktu³¹⁶. Akty te należy zatem wiązać raczej poprzez kontekst historyczny, niż w sposób wskazujący na postępowania państw, zwłaszcza UE, w bliższej przyszłości.

Niesłuszne byłoby również pominięcie ostatniej z istotnych, światowych umów na rzecz współpracy państw w dziedzinie ochrony klimatu, tj. Porozumienia paryskiego, bowiem to właśnie w EU ETS upatrywana jest możliwość zrealizowania około połowy założeń redukcyjnych, określonych w przedmiotowym akcie prawa międzynarodowego³¹⁷. Przyjmując zobowiązanie redukcyjne na poziomie 40% względem roku bazowego (1990 r.), założonego do osiągnięcia w 2030 roku, UE zmierza do wykorzystania rozwiązań takich jak: zwiększenie liniowego współczynnika redukcyjnego, powiązanie metod określania darmowej alokacji ze stosowaniem najlepszej możliwej technologii czy wreszcie wzrost udziału inicjatyw funduszy w obszarze modernizacji systemów energetycznych i poprawy efektywności energetycznej³¹⁸.

Dyrektywa 2003/87 *prima facie* mogłaby zamykać się podmiotowo w obrębie państw członkowskich UE, jednak w rzeczywistości tak nie jest - na mocy Decyzji Wspólnego Komitetu EOG nr 146/2007 z dnia 26 października 2007 r. zmieniającej załącznik XX (Środowisko naturalne) do Porozumienia EOG (Dz. U. UE. L z 2008 r. nr 100, str. 92-98) obejmuje on również państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego, takie jak: Norwegia, Islandia oraz Liechtenstein³¹⁹. Ponadto z historii najnowszej uwagi wymaga fakt połączenia w 2020 roku systemu Konfederacji Szwajcarskiej z EU ETS, opierającego się na współpracy przy połączeniach rejestrowych i zwłaszcza wykorzystaniu jednostek EU ETS na rzecz zgodności z limitami emisyjnymi. Szwajcaria jednocześnie zaadaptowała w swoim systemie - który to nadal pozostaje odrębny wobec EU ETS - liniowy współczynnik redukcyjny systemu UE (2,2%), ekwiwalent uprawnień emisyjnych wyrażony w euro (po zmianie z franka szwajcarskiego), zrównanie stosunku uprawnień aukcjonowanych w sektorze lotnictwa (15% uprawnień sektora lotnictwa) i pozostających w rezerwie tego sektora (3%), czy też zezwolenie na *banking* uprawnień z EU ETS w okresie rozliczeniowym systemu szwajcarskiego w latach 2021-2030³²⁰.

Podstawy prawne EU ETS stanowią materię niejedolitą, tj. nieujęta w koherentnym i pojedynczym akcie prawa UE, który w całościowy sposób obejmowałby funkcjonowanie systemu. Historia wskazuje, że takie rozwiązanie mogłoby okazać się niewłaściwe, zwłaszcza biorąc pod uwagę konieczność uwzględniania błędów i nieprawidłowych rozwiązań w kolejnych okresach rozliczeniowych, a następnie elastyczne

315 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 2, ak. 2.

316 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 2, ak. 1.

317 T. Olkusiński, K. Piwowarczyk-Ściebura, A. Brożek, *Wpływ porozumienia paryskiego...*, op. cit., s. 93.

318 K. Sobieraj *Wpływ porozumienia paryskiego na zmianę polityki...*, op. cit., pkt I, ak. 1.

319 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 33.

320 International Carbon Action Partnership, Swiss ETS, 2021, pod adresem: www.icapcarbonaction.com/en/?option=com_etsmap&task=export&format=pdf&layout=list&systems%5B%5D=64, dostęp: 13.05.2021 r.

podejście do ich niwelowania. Należy też wskazać, że ujednolicona wersja Dyrektywy 2003/87 odbiega od założeń pierwotnych i była kształtowana przez poszczególne inicjatywy prawodawcy, mające na celu osiągnięcie konkretnych skutków (szczegółowo omawianych w dalszej części opracowania). Tak należy wskazać, że charakter przemysłowo-energetyczny EU ETS³²¹ został rozszerzony choćby przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 8, str. 3) (dalej „Dyrektywa 2008/101”), tworząc dualizm systemu w zakresie lotnictwa cywilnego oraz stacjonarnych instalacji emisyjnych³²². Przyjęcie natomiast Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 140, str. 63 z późn. zm.) (dalej „Dyrektywa 2009/29”) doprowadziło do określenia ram funkcjonowania systemu aż do 2020 roku³²³, a także do przekształcenia systemu alokacji, wprowadzając zasadę sprzedaży uprawnień przez dane państwo w systemie aukcyjnym, jeżeli nie są to uprawnienia do emisji wskazywane do przydzielenia w formie nieodpłatnej³²⁴.

Podstawy funkcjonowania systemu nie będą zamykać się jedynie w obszarze Dyrektywy 2003/87 oraz aktów ją zmieniających – tak należy zatem wskazać na akty o charakterze delegowanym, tj. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii (Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 302, str. 1 z późn. zm.) (dalej „Rozporządzenie 1031/2010”), określające szczegółowy sposób przeprowadzania aukcji sprzedaży uprawnień do emisji³²⁵. Wspomnienia w kontekście problemu niekontrolowanej podaży uprawnień wymagać będzie ponadto odwołanie się do Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE (Dz. U. UE. L. z 2015 r. Nr 264, str. 1 z późn. zm.) (dalej „Decyzja 2015/1814”), przy czym o przedmiotowym kontekście nie można pominąć koncepcji tzw. *backloadingu*, wywodzonego z Rozporządzenia Komisji (UE) nr 176/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji w latach 2013-2020 (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 56, str. 11) (dalej „Rozporządzenie 176/2014”).

Nie tylko sam obszar EU ETS będzie właściwym obszarem do poszukiwania podstaw normatywnych przy wykonywaniu obowiązków przez podmioty objęte systemem. Z charakteru instytucji uprawnienia do emisji, co zostanie szerzej wskazane później,

321 A. Czaplicki, *Ewolucja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS)*, Polityka Energetyczna - Energy Policy Journal 2017, Tom 20, Zeszyt 2, s. 6.

322 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 2, ak. 1.

323 A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 11, § 2, pkt. III, ak. 3.

324 M. Stoczkiewicz, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych...*, op. cit., roz. 3, pkt 3.3., uwaga nr 23.

325 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 2, ak. 1.

wynika również konieczność stosowania norm innego rodzaju. Tak też podnosi się, że mimo objęcia Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniającą dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 173, str. 349 z późn. zm.) (dalej „Dyrektywa MIFID II”) uprawnień do emisji GHG jako instrumentów finansowych wymusza co prawda taką klasyfikację raczej z uwagi na konieczność objęcia rynku EU ETS odpowiednimi środkami nadzoru finansowego, to jednocześnie nie stanowi to o przymusie uznania uprawnienia do emisji jako instrumentu finansowego *per se*, z uwagi na jego charakterystykę prawną³²⁶.

Powyższego wyliczenia nie należy poczytywać jako katalogu zamkniętego aktów prawa, całościowo tworzącego EU ETS, a raczej próbę ukazania szerokiej dywersyfikacji instrumentów prawodawcy unijnego przy realizacji polityki ochrony klimatu - dalsza część opracowania niewątpliwie będzie musiała rozpatrywać akty bardziej uszczegóławiające funkcjonowanie systemu.

O żadnym akcie prawnym, instytucji prawnej czy instrumencie prawnym nie sposób mówić w sposób oderwany od jego celu - normy prawa nie mogą być puste (nie w sensie treściowym normy, co jest oczywiste), nie niosąc za sobą transcendentalnego założenia o efekcie ich stanowienia lub istnienia. Filozofowie prawa wskazują bowiem, że przepisy prawa niewyznaczające jakiegokolwiek sensu czy wręcz kolokwializując, bezsensowne, nie powinny spotykać się z niepoddanym krytyce stosowaniem. W przypadku EU ETS nie wydaje się słuszne wyłączenie aspektów celowościowych, przyjętych w aktach prawa międzynarodowego - po pierwsze bowiem, jak wskazano wyżej, coraz bardziej wyraźnie rysuje się odrębność instytucjonalna globalnego i regionalnego systemu handlu emisjami, a po drugie zaś, EU ETS realizuje cele intensywniej sprecyzowane niż procentowe założenia redukcyjne czy poziomy stabilizacji temperatury w wymiarze globalnym.

Z uwagi na charakter źródła prawnego dla powstania EU ETS właściwe jest wywodzenie przedmiotowego celu z Dyrektywy 2003/87 - to właśnie dyrektywy w prawie UE co do zasady są aktem kierowanym do państw członkowskich w zakresie rezultatu czy też celu, który winien zostać osiągnięty w drodze ich implementacji, pozostawiając w tym zakresie metodologię kształtowania rozwiązań na rzecz tego rezultatu państwom³²⁷ (co w zakresie EU ETS zdaje się być dalece mglistym założeniem, zważywszy na kompleksowość ingerencji Dyrektywy 2003/87³²⁸). Tak też należałoby rozpocząć od wskazania art. 1 Dyrektywy 2003/87, który stanowi, że akt ustanowiony został w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób, przy czym na daleko idące uznanie, związane właśnie pionierstwem UE, zasługuje wyłączenie postawy apatycznej i dopuszczenie dalszego rozwoju lub podejmowania dalej idących redukcji emisji GHG w takim zakresie, który dopuści do uniknięcia niebezpiecznych zmian klimatycznych, w oparciu jednak o uzasadnione przekonania gremium naukowego. Wyróżnia się zatem podejście dwutorowe, aczkolwiek łączone, wspólne, bowiem przeciwdziałanie szkodliwemu udziałowi antropogenicznej emisji GHG przydawana jest również konieczność uwzględniania ekonomicznej optymalizacji³²⁹. To ostatnie sformułowanie jest kwestionowane w lite-

326 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 46.

327 Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

328 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 2, ak. 3.

329 A. Czaplicki, *Ewolucja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji...*, op. cit., s. 6.

raturze co do kwestii jego wykładania i podnoszony jest całkiem słusznie argument, że w pełniejszym zakresie intencje ustawodawcy unijnego mógł obrazować pierwotny motyw Dyrektywy 2003/87, gdzie aktywność klimatyczna miała być równoważona przez możliwie jak najmniejszy jej wpływ na rozwój gospodarczy oraz zatrudnienie³³⁰. Jak słusznie się zauważa przy tym, transgraniczny problem zmian klimatycznych wymaga w skali globalnej, ale też regionalnej, uzgodnionych działań przekraczających wysiłki jedynie jednego państwa, wobec czego realizacja celów EU ETS winna się odbywać przez zaangażowanie wspólnie koordynowane. Tylko taki model współpracy zapewni utrzymanie konkurencyjności w rynku wspólnym UE, a jednocześnie nie doprowadzi do osłabienia któregośkolwiek z państw członkowskich poprzez naruszenie jego bezpieczeństwa energetycznego³³¹.

Za bezpodstawne przy tym na chwilę obecną należy uznać zarzuty kierowane w stronę EU ETS, jakoby ten nie realizował swojego celu poprzez utrzymanie cen uprawnień na tzw. „śmiciowym” poziomie, choć zupełnie odrębną sprawą jest aspekt rzeczywistego udziału systemu w innowacyjności przedsiębiorców oraz inwestowania w gospodarkę niskoemisyjną³³². O ile z uwagi na pandemię COVID-19 mającą miejsce w 2020 roku wszelkie gospodarcze efekty mogą jeszcze się ujawnić, to na chwilę obecną należy zauważyć istotny wzrost tych cen przy skorelowanych działaniach UE na rzecz, po pierwsze, kontroli podaży uprawnień, a po drugie, stosowania liniowego współczynnika redukcji uprawnień - o ile bowiem ceny uprawnień w końcowej fazie II EU ETS kształtowały się w okolicach 5 euro za ekwiwalent emisji jednej tony dwutlenku węgla, to cena ta w marcu 2021 r. obejmowała już przedział 37-43 euro³³³. Przy różnych scenariuszach redukcji emisji GHG do 2030 roku odpowiednio na poziomach 50% oraz 55% zakłada się wzrost ceny od uprawnienia na poziomie 52 oraz 76 euro w 2030 roku³³⁴.

Powyższe nie może się jednak wiązać z bezkrytyczną pochwałą systemu, bowiem istotny wzrost cen uprawnień objawił się szeregiem ubocznych skutków. Jak podnosi się w literaturze, koszty uprawnień jednak nadal nie prowadzą do zakładanych w „kręgosłupie” EU ETS inicjatyw redukcyjnych, tj. kierunków ograniczania emisji w danym przedsiębiorstwie z uwagi na kosztowność, a raczej wciąż funkcjonują w świadomości podmiotów gospodarczych jako opłata wynikająca z profilu działalności, możliwa do uwzględnienia w kosztach i prowadząca do przesunięć w bilansach danego podmiotu lub profilując wartość usług czy produktu danego podmiotu. Skutki są ujawniane zwłaszcza w konkurencyjności podmiotów EU ETS, która w związku z przedmiotowymi kosztami spada względem podmiotów spoza systemu handlu uprawnieniami do emisji GHG w UE (tzw. *non-ETS*)³³⁵. W kontekście Polski oraz jej miksu energetycznego, opartego głównie na paliwie węglowym (90 bloków węglowych, w których 70 przekroczyło swoją przewidywaną żywotność), wzrost cen uprawnień może oznaczać podnoszenie się ceny energii elektrycznej wytwarzanej z tych

330 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 2, ak. 1.

331 A. Lichosik, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jako element polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Studia Prawnoustrojowe UWM 2017, Nr 37, s. 35-44.

332 A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 11, § 2, pkt. IV, ak. 2.

333 KOBiZE, *Raport z rynku CO₂ - marzec 2021*, Nr 108, pod adresem: www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy_do_pobrania/raport_co2/2021/KOBiZE_Analiza_ryнку_CO2_marzec_2021.pdf, dostęp: 15.05.2021 r.

334 M. Pyrka, I. Tobiasz, J. Boratyński, R. Jeszke, P. Mzyk, *Zmiana celów redukcyjnych oraz cen uprawnień do emisji wynikająca z komunikatu „Europejski Zielony Ład”*, Warszawa 2020, s. 5.

335 N. Iwaszczuk (red.), *Ryzyko i bezpieczeństwo w działalności gospodarczej*, Kraków 2019, s. 16-20.

jednostek, co wydaje się trapiącą kwestią, zważywszy na to, że na terenie Polski ceny te od dawna wskazują tendencję wzrostową w porównaniu do innych państw naszego regionu. Kazus ten jest jednym z elementów przyczyniających się do importu energii elektrycznej z innych państw - w okresie niecałej połowy 2020 roku wzrost importu stanowił niemal 40% w porównaniu do analogicznego okresu z roku wcześniej³³⁶, co musi prowadzić do konstatacji o istotnym zaangażowaniu innych podmiotów w bezpieczeństwo energetyczne naszego kraju.

Wzrost ceny uprawnień - i to w wysoce niekontrolowanym zakresie, przekraczającym możliwe do opracowania ścieżki cenowe - może również doprowadzić do marnotrawienia środków publicznych, a oczywistym przykładem w tym zakresie może być przypadek elektrowni węglowej w Ostrołęce³³⁷. O ile przy tym realizacja elektrowni węglowej stoi w sprzeczności z koniecznością szybkiego analizowania źródeł alternatywnych dla zastępowania wysoce emisyjnych jednostek wytwórczych, to jednak wysoka niepewność kształtowania się czynnika, który wpływa na rentowność danego przedsięwzięcia, powinna powodować zapalenie się co najmniej żółtej lampy ostrzegawczej. Piśmiennictwo wykształciło nawet na ww. czynnik nazewnictwo - za ryzyko węglowe (*carbon risk*) przyjmować się zatem będzie ryzyko danego przedsiębiorcy, związane zwłaszcza z działaniami na rzecz zapobiegania negatywnym skutkom zmian klimatu, głównie o charakterze prawnych działań regulacyjnych dla danego sektora, ze szczególną uwagą poświęconą zasobom paliw kopalnych oraz systemom zarządzania emisjami GHG, które to ryzyko przy pewnej swobodzie i dyskrecjonalności instrumentów prawodawcy jest istotnie ciężkie do oszacowania oraz mitygowania³³⁸. Ponadto, poza aspektem czysto ekonomiczno-gospodarczym, nie wolno zapominać o efektach społecznych wzrostu cen, które odczują zwłaszcza ci „najmniejsi”.

Zasadą, na jakiej zasadza się funkcjonowanie EU ETS, jest objęcie określonych sektorów gospodarczych w konkretnym przedziale czasowym wymogami przedstawiania uprawnień do emisji, który to obowiązek zaistnieje w przypadku wystąpienia określonej emisji przez jakiegokolwiek podmiot sektorowo objęty EU ETS. *European Union Allowance* (dalej EUA) stanowią w tej zasadzie jednostki, które podmioty te winny przedstawić do umorzenia wraz z końcem określonego przedziału czasowego, a różnica w porównaniu kosztów umarzania uprawnień do dolegliwości sankcji za brak przedstawienia odpowiedniej liczby EUA do dokonanej w danym okresie rozliczeniowym emisji zdaje się być skutecznym motorem napędowym popytu do posiadania przedmiotowych uprawnień³³⁹. Każde uprawnienie EUA jest „zezwoeniem”, tj. odpowiada możliwości danego podmiotu do wyemitowania jednej tony dwutlenku węgla lub równowartości podtlenku azotu i perfluorowęglowodorów (następujących po CO₂, pod względem potencjału cieplarnianego, GHG)³⁴⁰.

Pojawia się przy tym pytanie co do kształtu EU ETS oraz tego, czy tworzy on jeden koherentny system, czy może raczej system naczyń połączonych, tj. krajowych systemów handlu uprawnieniami do emisji i czy w takim wypadku właśnie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej działa twór odrębnego rodzaju. W piśmiennictwie od dłuższego

336 M. Koczan, *Proces kształtowania celów polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej do 2030 roku. Konsekwencje dla Polski*, Wschodnioznawstwo 2020, Tom 14, s. 159-176.

337 *Trudny odwrót od węglowej Ostrołęki. Koszty około 1,31 mld zł*, pod adresem: www.wnp.pl/energetyka/trudny-odwrot-od-weglowej-ostroleki-koszty-okolo-1-31-mld-zl,438079.html, dostęp: 15.05.2021 r.

338 N. Iwaszczuk (red.), *Ryzyko i bezpieczeństwo...*, op. cit.

339 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 33.

340 A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 11, § 2, pkt. III, ak. 8.

czasu wyrażany jest pogląd opowiadający się raczej za złożonością komponentów systemu, z odrębnymi charakterystykami danych modeli, przy czym nie z ich odrębnością *sensu stricto*³⁴¹. Takiego podejścia nie powinno niweczyć ujednolicenie EU ETS pod kątem prowadzenia wspólnego dla całej UE rejestru transakcyjnego - samo monitorowanie na poziomie scalonym należy poczytywać jako usprawnienie organizacyjne, zapobiegające ewentualnym nadużyciom i niedopatrzonom państw członkowskich³⁴². Wskazać w tym zakresie wypada na motyw 16 oraz motyw 17 Dyrektywy 2003/87 objaśniający, że państwa członkowskie UE jak najbardziej mogą utrzymywać lub ustanawiać krajowe systemy handlu, regulujące emisje GHG pochodzące z działań innych niż wymienione w załączniku I Dyrektywy 2003/87 lub objęte EU ETS, lub z urządzeń, tymczasowo wyłączonych z EU ETS, a nadto państwa członkowskie mogą również działać w zakresie globalnego handlu zgodnie z postanowieniami Protokołu z Kioto. Słusznym wnioskiem *a contrario* byłoby zatem, że prawodawca unijny co do zasady przyjmuje, że każde z odpowiednich działań podmiotów danego państwa członkowskiego, jeżeli sektorowo i przedmiotowo jest objęte EU ETS, wpisywać się będzie we wspólny system unijny, natomiast dopuszczalne jest odstępstwo w postaci działalności państw w swoim własnym, autonomicznym zakresie.

Oczywiście prawidłowy jest w tym zakresie zarzut, że jednolity system winien powstać na łamach stosownego rozporządzenia, asystowanego ustawami wdrażającymi, nie zaś w drodze dyrektywy, charakteryzującej się co do zasady dowolnością rozwiązań pozostawioną na rzecz państw członkowskich³⁴³, choć z drugiej strony na uwadze należy mieć pewną płynność analizowanego okresu oraz środka normatywnego przyjętego w trakcie powstawania EU ETS. Charakter polityki klimatycznej w tamtym okresie uzasadniał znacznie mniej stanowcze środki, co ujawniało się również w tendencji miękkich środków Konwencji Klimatycznej oraz Protokołu z Kioto (choć ratyfikowane były one ustawowo). Rozwiązania krajowe raczej w atmosferze subsydiarności i ograniczonej pewności mogły być zatem uzasadnione, argument ten zatem byłby znacznie bardziej zasadny przy zadaniu pytania o brak zastosowania jednego rozporządzenia przy dalszej modernizacji EU ETS.

Jak wynika z Komunikatu „Europejski Zielony Ład”, to właśnie EU ETS ma pełnić kluczową funkcję w dalekosiężnych planach UE w zakresie polityki klimatycznej. Docelowo Komisja upatruje ustanowienia opłat emisyjnych w całej gospodarce UE, przy drugorzędnym znaczeniu, w jakiej formie instytucji prawnej będzie się to odbywać, przy czym nadal to EU ETS obejmuje sektorowo największych emitentów wspólnoty. Doświadczenia poprzednich okresów rozliczeniowych powodują podstawne przekonanie o wykonalności objęcia systemem kolejnych, transnarodowych środków transportu, jak choćby transport morski. Istnieją również uzasadnione przekonania na podstawie opracowań naukowych co do znacznej emisyjności samych budynków, co Komisja wskazuje jako jeden z kierunków rozszerzeń³⁴⁴. Wobec rozwijającej się literatury w tym przedmiocie, jak również w świetle powstawania szerokiego prawodawstwa unijnego ponad wszelką miarę dla polskich przedsiębiorstw energetycznych zalecane jest monitorowanie prac Komisji w tym przedmiocie - choćby dla bacznych analiz rynkowych zachowań cen EUA.

341 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., Wprowadzenie, ak.16.

342 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, ak. 1.

343 A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 11, § 2, pkt. IV, ak. 10.

344 R. Maruszkin, *Europejski Zielony Ład, czyli nowa strategia UE w zakresie ochrony środowiska i klimatu*, LEX/el. 2020, dostęp: 17.05.2021 r.

2.2. Charakterystyka unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji

Pewien zarys zainteresowania prawodawcy unijnego w zakresie systemu handlu uprawnieniami do emisji rysuje się bez potrzeby przeprowadzenia wnikliwej analizy. Podążając za art. 1 Dyrektywy 2003/87, skonstatujemy, że UE zakłada zwyczajnie najtańsze i najefektywniejsze rozwiązania na rzecz wspierania zmniejszania emisji GHG, dokonywane w drodze systemu handlu przydziałami do emisji. Względem jakich gazów, jakich podmiotów i jakich sytuacji będzie można stwierdzić, że dotyczą one EU ETS, pozostaje materią niniejszego fragmentu opracowania.

Europejski system limitów emisji swój *cap* odnosi nie do kręgu podmiotów wyszczególnionego, jak by się mogło zdawać z uwagi na przynależność do danego, wysoko-emisyjnego działu gospodarki, bowiem taki zakres hipotezy nie byłby precyzyjny. Wychodząca z założenia *downstream* - czyli obciążenia bezpośredniego źródła emisji, a nie podmiotu będącego pierwszym podmiotem w łańcuchach dostaw - Unia Europejska przedmiotem EU ETS objęła instalacje funkcjonujące w danych sektorach gospodarki, prowadzące do potencjalnie dużego przyczynku emisyjnego we wspólnocie³⁴⁵. Nie byłoby bowiem zasadne równoważne traktowanie instalacji małych przedsiębiorców o niskim udziale emisyjnym wraz z podmiotami wyspecjalizowanymi i opierającymi się właśnie na emisji, co UE zauważa, wyłączając określone instalacje z uwagi na ich rozmiary (*vide* Załącznik I Dyrektywy 2003/87). Najogólniej konkludując, system EU ETS będzie się sprowadzać do sektorów energetycznych i ciepłowniczych, energochłonnych sektorów przemysłu, sektorów wychwytywania i składowania GHG (zwłaszcza technologie CCS), a także lotnictwa cywilnego z szeregiem wyłączeń w jego zakresie³⁴⁶. W tym miejscu należy podkreślić, że w zakresie polskiego ustawodawstwa oraz oficjalnych tłumaczeń unijnych aktów prawnych dotyczących EU ETS dochodzi do dysonansu, na skutek którego w prawie polskim odnajdziemy sformułowania odnoszące się do „prowadzącego instalację” (*vide* art. 3 pkt 16 Ustawy o systemie handlu), gdy w prawie unijnym mowa o „operatorze” (*vide* art. 3 lit. f Dyrektywy 2003/87)³⁴⁷.

Instalacja nie została zdefiniowana w Dyrektywie 2003/87 wprost - jej rekonstrukcja obecnie powinna się odbywać poprzez odwrócenie pojęcia emisji, czyli uwolnienia GHG do powietrza ze źródła znajdującego się w jakiegokolwiek instalacji lub uwolnienia GHG ze statku powietrznego wykonującego działanie lotnicze wymienione w Załączniku I. Rekonstruując, należałoby wskazać, że instalacja jest formą źródła uwolnienia GHG do powietrza, niebędąca statkiem powietrznym, wykonująca któreś z działań wskazanych w Załączniku I Dyrektywy 2003/87. Podkreśla się przy tym w zakresie tej definicji odrębność podejścia do emitentów z instalacji stacjonarnych, a emitentów GHG ze statków powietrznych, co wyraża się choćby w dysjunkcji uprawnień i niemożliwości rozliczania instalacji stacjonarnych jednostkami z sektora lotnictwa³⁴⁸.

Emisja GHG w ramach systemu EU ETS nie będzie się sprowadzać do prostych konkluzji, w których dany podmiot posiadający instalację niejako automatycznie rozpoznawany byłby jako operator instalacji. Podkreśla się bowiem poruszanie się na

345 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, *op. cit.*, uwaga nr 2b komentarza do art. 1.

346 A. Szafrąński, *Prawo energetyczne...*, *op. cit.*, roz. 11, § 2, pkt. III, ak. 6.

347 A. Szafrąński, *Prawo energetyczne...*, *op. cit.*, roz. 11, § 2, pkt. IV, ak. 17.

348 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, *op. cit.*, roz. II, § 3, ak. 2.

gruncie unijnych przepisów o systemie handlu w dwóch pojęciach - pozwolenia czy też uprawnienia do emisji, a dodatkowo pozwolenia lub zezwolenia na emisję, które to na podstawie art. 5 oraz art. 6 Dyrektywy 2003/87 mają przybierać władcze działania organów administracji, prowadzące do afirmacji samego podejmowania emisji GHG u podmiotu, który identyfikuje taką potrzebę wobec swojej instalacji lub jej części, co ma głównie służyć funkcjonalności na płaszczyźnie monitorowania emitentów³⁴⁹.

Istotne jest ponadto określenie, co do jakich gazów cieplarnianych odnosi się prawodawca unijny, gdy wspomina o funkcjonowaniu EU ETS. Definicja art. 3 lit. c Dyrektywy 2003/87 może prowadzić do uzasadnionych wątpliwości - co prawda klasycznie odwołano się do definicji aktów prawa międzynarodowego (Konwencji Klimatycznej i Protokołu z Kioto), jak i wskazówek IPCC, obejmując katalogiem otwartym wszelkie inne niż wymienione w Załączniku II Dyrektywy 2003/87 gazowe składniki atmosfery, zarówno naturalne, jak i antropogeniczne, które pochłaniają i reemitują promieniowanie podczerwone. Jednak potencjał szerokiego pojmowania desygnatów definicji szybko zostaje skrócony w świetle art. 2 Dyrektywy 2003/87 stanowiącego, że EU ETS odnosi jednakże się tylko do gazów, które sprecyzowane zostały w Załączniku II. Do GHG objętych EU ETS należą zatem: ditlenek węgla (CO_2), metan (CH_4), podtlenek azotu (N_2O), wodorofluorowęglowodory (HFCs), perfluorowęglowodory (PFCs), heksafluorek siarki (SF_6), choć - jak się podnosi w literaturze - będzie w rzeczywistości emitentami jedynie dwutlenku węgla³⁵⁰. Uwagi w tym miejscu wymaga jednak wskazanie, że Załącznik I Dyrektywy 2003/87 będzie ponadto uszczegóławiał, względem jakich działań konkretne gazy cieplarniane będą objęte systemem EU ETS - tak też należy wskazać, że CO_2 obejmuje sektory wytwarzania energii elektrycznej oraz ciepłej, energochłonne sektory przemysłowe oraz lotnictwo cywilne, względem N_2O odnosić się będziemy do dziedzin takich jak produkcja: kwasu azotowego, adypinowego, glioksalu, kwasu glioksalowego, natomiast w odniesieniu do PFCs głównie będziemy mówić o produkcji pierwotnego aluminium³⁵¹.

Skoro jasne jest przez definicję pozytywną, jakie sektory podlegają systemowi unijnego handlu emisjami gazów cieplarnianych na podstawie Dyrektywy 2003/87, pozostaje jeszcze przeprowadzenie definicji negatywnej.

Jak podnoszono już w niniejszym opracowaniu, to w systemie handlu uprawnieniami do emisji Unia Europejska upatruje swój filar dla prowadzonej polityki walki z negatywnymi zmianami klimatycznymi poprzez niwelowanie antropogenicznego wkładu UE w efekt cieplarniany. Należy jednak podnieść, że nie jest to jedyne instrumentarium unijne w zakresie zarządzania problemem gazów cieplarnianych - pomysł włączenia wszystkich sektorów gospodarczych jest, jak na razie, w fazie zdaje się raczkującej, natomiast na chwilę obecną istnieją sektory w istocie nieobjęte EU ETS, w których rozwiązaniom prawodawcy przy realizacji celów redukcyjnych raczej winno przydawać się cechy klasycznej, administracyjnej reglamentacji³⁵². Naczelnym aktem prawnym statuującym ten komponent prawnej ochrony klimatu UE jest Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia

349 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 37.

350 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, ak. 2.

351 M. Pchalek, *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych...*, op. cit., część I, roz. I, pkt 1.2.

352 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 1, ak. 9.

emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 140, str. 136 z późn. zm.) (dalej „Decyzja non-ETS”), która precyzuje kierunkowo minimalne wysiłki państw członkowskich, jakie powinny one podejmować w sektorach pozostających poza systemem handlu uprawnieniami do emisji. Sektory te przede wszystkim to obszary transportu (poza oczywiście transportem powietrznym, włączonym do EU ETS), rolnictwa czy szeroko pojętego budownictwa, tj. składającego się z użytkowania budynków zarówno mieszkalnych, jak i niemieszkalnych, gospodarki odpadami, procesy przemysłowe, zużycia rozpuszczalników i innych produktów³⁵³, ale także spalania paliw niekoniecznie z instalacji ujętych w EU ETS, czyli przede wszystkim w gospodarstwach domowych, handlu czy usługach³⁵⁴. Redukcja w sektorach non-ETS nie charakteryzowała się wśród państw członkowskich podejściem jednolitym, co w przypadku Polski wyrażało się nawet możliwością zwiększenia w tych sektorach emisji o 14% w odniesieniu do r 2005oku³⁵⁵, gdy Niemcy oraz Francja redukcyjny cel miały ustanowiony na poziomie 14%, a Wielka Brytania - 16% względem roku bazowego. Natomiast zakładana redukcja całej UE do 2030 roku z sektora non-ETS kształtowała się pierwotnie na poziomie 10%, który następnie został podniesiony do 30% względem 2005 roku³⁵⁶. Do realizacji programu Decyzji non-ETS miały przyczyniać się zwłaszcza coroczne obowiązki raportowe, wskazujące nie tylko stan obecny, ale również działania przedsięwzięte przez państwa członkowskie na rzecz realizacji pozasystemowych założeń redukcyjnych³⁵⁷.

Jak podkreśla się przy tym w literaturze, Decyzja non-ETS obejmowała lata 2013- 2020³⁵⁸, natomiast od 2021 roku do 2030 roku aktem relewantnym w zakresie obszarów nieobjętych Dyrektywą 2003/87 jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 156, str. 26) (dalej „Rozporządzenie 2018/842”). Art. 1 ust. 1 Rozporządzenia 2018/842 precyzuje, że przedmiotem regulacji jest emisja GHG pochodzących z kategorii źródeł IPCC, obejmujących: energię, procesy przemysłowe i użytkowanie produktów, rolnictwo oraz odpady. Podkreślenia wymaga fakt, że Polska w porównaniu do Decyzji non-ETS nie ma możliwości zwiększenia emisyjności w sektorach non-ETS, a wręcz w oparciu o Rozporządzenie 2018/842 zobowiązana jest do utrzymania poziomu redukcji na pułapie 7% względem roku bazowego³⁵⁹. Niektóre z modeli naukowych opracowanych na potrzeby analiz emisji z sektorów non-ETS wskazują przy tym, że realizacja założeń na nowy okres do 2030 r. dla Polski - z uwagi na przyrost popytu na energię elektryczną - może się

353 K. Jarno, *Przyczynek do dyskusji nad zasadnością włączenia do Europejskiego Systemu Handlu Emisjami Sektorów dotychczas nieobjętych systemem*, RPEiS 2016, Nr 3, str. 125-136.

354 *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030*, Monitor Polski, Załącznik do uchwały nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. (poz. 1150), s. 118.

355 *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku*, Monitor Polski, Załącznik do uchwały nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. (poz. 1054), s. 138.

356 M. Sobolewski, *Nowe ramy unijnej polityki klimatyczno-energetycznej*, Biuro Analiz Sejmowych 2014, nr 16 (120), s. 2.

357 D. Rosokhata, O. Sushyk, *Animals with Regard to Climate Changes - International and European Law Aspects*, PPA 2018, nr 1, s. 41-58.

358 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 1, ak. 9.

359 *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu...*, op. cit., s. 138.

okazać trudna do osiągnięcia, co powinno niweczyć ewentualne wnioski podmiotów polskiego sektora energetycznego co do przesunięcia zobowiązań z systemu EU ETS na zobowiązania non-ETS³⁶⁰. Zasadna jest przy tym wątpliwość, czy takie przesunięcie w proponowanych modelach w drugą stronę doprowadziłoby do zwiększenia prawdopodobieństwa wypełnienia zobowiązań 7% redukcji, co z uwagi na ogromną dywersyfikację rynku energetycznego jest raczej bardziej niewiążącym hasłem niż stawianą hipotezą.

Przepisy Rozporządzenia 2018/842 nie pozostają bez znaczenia dla systemu EU ETS. Art. 5 ust. 8 stanowi, że państwa członkowskie mogą wykorzystywać jednostki pochodzące z projektów wydanych na podstawie art. 24a ust. 1 Dyrektywy 2003/87 (projekty na rzecz redukcji GHG nieobjętych EU ETS) w celu zapewnienia zgodności z celami redukcyjnymi danego państwa bez ograniczeń ilościowych, przy czym warunkiem jest, by redukcje te nie zostały już zaliczone wcześniej w poczet innego zobowiązania redukcyjnego (np. w ramach EU ETS). Natomiast na podstawie art. 6 Rozporządzenia 2018/842 państwo członkowskie może dokonać tzw. ograniczonego anulowania swoich EUA, maksymalnie do wysokości 100 mln uprawnień, choć takie uprawnienia dalej traktowane są jakby były w obiegu. Anulowanie dokonuje się z uprawnień sprzedawanych na aukcjach danego państwa członkowskiego i jego podstawą musi być cel zrealizowania zobowiązań ww. rozporządzenia (co wynika ze sformułowania „na użytek ich zgodności na podstawie niniejszego rozporządzenia”).

O ile zatem przedmiot non-ETS raczej dla niniejszego opracowania stanowi materię uwag czynionych na boku, należy podkreślić jego istotny udział w unijnym produkcie GHG - jak się wskazuje, system EU ETS pokrywa 2/5 części wszystkich emisji UE w zakresie gazów cieplarnianych, natomiast pozostała część przypisywana jest sektorom non-ETS³⁶¹, choć dla precyzji należy wskazać, że te objęte przedmiotem zagadnień Decyzji non-ETS miały stanowić 30% wspólnotowej emisji GHG³⁶². Sama zaś perspektywa włączania kolejnych sektorów non-ETS do EU ETS jest istotnym przyszłościowo kontekstem dla unijnej polityki, bowiem wymaga rozważenia, w jakiej metodzie miałyby się to odbywać i na kogo ekonomiczne ciężary zostałyby nałożone - czy na producentów paliw, dostawców energii elektrycznej do budynków obejmowanych systemem, na producentów nawozów, pasz, czy może na rolników, właścicieli samochodów albo producentów samochodów lub ich sprzedawców? Wszystkie te wątpliwości ostatecznie będą rozwiązywane wobec konstatacji o najbardziej efektywnych kosztowo metodach, przy jednoczesnym wymogu najpełniejszej realizacji pragmatyk ochrony klimatu i antycypowanej ich skuteczności³⁶³.

Sektor energetyczny oraz ciepłowniczy jest dominującym sektorem EU ETS. Szacunki udziału tego sektora w produkcie emisyjnym europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji są znaczne - na 2008 rok wskazywano na 55-proc. udział tego

360 Z. Parczewski, I. Tatarewicz, *Prognozy popytu na paliwa i energię finalną do roku 2030 oraz emisje CO₂ z sektorów non-ETS*, Rynek Energii 2017, Nr 2 (129).

361 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, ak. 11.

362 D. Rosokhata, O. Sushyk, *Animals with Regard...*, op. cit., s. 48.

363 Por. K. Jarno, *Przyczynek do dyskusji...*, op. cit. Autorka oprócz omawianych rozwiązań włączenia sektorów w modelach *upstream* oraz *downstream* wyróżnia trzeci model *midstream*, polegający na obciążaniu co prawda źródła dla późniejszych emisji, jednak w oparciu o rzetelne przewidywania co do krańcowego produktu emisyjnego danego towaru. Jako przykład podano producentów samochodów, którzy rozliczenia uprawnień do emisji mieliby dokonywać na podstawie szacunków co do emisji pojazdu w trakcie całego okresu jego użytkowania (za: M. Achtnicht et al., *Including Road Transport in the EU-ETS - An alternative for the future?*, ZEW, Mannheim 2015, s. 40-41).

sektora w emisji objętej EU ETS, natomiast już w 2018 roku według danych Eurostatu udział energetyki w emisyjności systemu stanowił około 75% jego całkowitej emisji dla 27 państw członkowskich Unii Europejskiej³⁶⁴ (choć należy mieć na uwadze współpracujące w ramach systemu państwa EOG). Niezmiernie istotny w kontekście polskiej energetyki wydaje się przywołany wcześniej fakt znacznego obciążenia podmiotów tego sektora ryzykiem węglowym z uwagi na wciąż ogromny udział paliw węglowych w powstawaniu energii³⁶⁵. O ile na polskim rynku zauważa się tendencję do odchodzenia od węgla na rzecz wykorzystania paliwa gazowego, to jednocześnie w opracowaniach analitycznych nadal ujawnia się fakt ekonomicznego konkurowania z blokami gazowymi bloków węglowych nowszej generacji, na parametry nadkrytyczne³⁶⁶. Dla Polski krytyczne zdaje się zwłaszcza wyłączenie przez Komisję Europejską z Funduszu Modernizacyjnego polskich jednostek węglowych, które ze względu na swoją technologiczną „starość” nie są w stanie podołać wymogom stawianym państwom członkowskim³⁶⁷. Do samego 2023 roku w związku z tym aż 17 jednostek w Polsce przewidywanych jest do zamknięcia³⁶⁸, co w świetle konieczności równoważenia wzrastającego zapotrzebowania, wobec niskiego potencjału OZE w Polsce, przymusza do poszukiwania alternatywnych kierunków dywersyfikacji miks energetycznego kraju - remedium w tym obszarze mogłyby być kierunki wspólnego rynku energetycznego UE i wzmożonej współpracy państw członkowskich na rzecz importu oraz eksportu energii³⁶⁹. W świetle inicjatywy rozwoju Gazociągu Północnego z udziałem RFN oraz Federacji Rosyjskiej jest to temat co najmniej sporny, aczkolwiek rozwinięty w dalszej części opracowania.

Sektor energetyczny z uwagi na swoje rozmiary ma bardzo znaczny wpływ na kształtowanie się ceny uprawnień - i to w jego ramach, z uwagi na spowolnienie wzrostu popytu na energię, zwiększeniu efektywności energetycznej oraz wsparciu OZE, a także mechanizmy bezpłatnej alokacji w jego obrębie, doszło do istotnego problemu „śmieciowych” cen za uprawnienia do emisji i następczego ukształtowania się koncepcji rezerwy uprawnień³⁷⁰.

Do sektora energetycznego zaliczamy, zgodnie z Załącznikiem I Dyrektywy 2003/87, instalacje spalające paliwa o całkowitej nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 megawatów, przy czym dyrektywa wskazuje, że wspomnianym spalaniem jest jakiegokolwiek utlenianie paliwa, na skutek którego powstaje energia cieplna, elektryczna lub mechaniczna, natomiast bez znaczenia jest, w jakim celu ta energia zostanie wykorzystana (co zdaje się odpowiadać orzeczeniu TS w sprawie C-457/15, przywołanym na łamach niniejszego opracowania). Z sektora tego natomiast zostały wyłączone instalacje spalania odpadów niebezpiecznych lub komunalnych, a także instalacje rozwojowe i naukowe, co ma znaczenie np. dla jedyne polskiego

364 Eurostat, *Greenhouse gas emissions by source sector (source: EEA)*, dane aktualne na dzień: 8.02.2021 r., pod adresem: www.appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_gge&lang=en, dostęp: 20.05.2021 r.

365 A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 10, § 2, pkt IV, ak. 6.

366 A. Gajda, *Sektor energetyczny - zagadnienia rozwoju, analiza kosztów wytwarzania. Bilans uprawnień do emisji CO₂ w ramach EU ETS III*, Elektroenergetyka: współczesność i rozwój 2011, Nr 3(9), s. 112-123.

367 Komisja Europejska, *Reform of the EU emissions trading system - Council endorses deal with European*, pod adresem: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/22/reform-of-the-eu-emissions-trading-system-councilendorses-deal-with-european-parliament/, dostęp: 21.05.2021 r.

368 A. Konvalinova, *Polish Coal Sector: Beginning of a Phaseout Era?*, Brno 2021, s. 25.

369 M. Koczan, *Proces kształtowania celów...*, op. cit., s. 159-176.

370 A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 11, § 2, pkt IV, ak. 2.

reaktora jądrowego MARIA (o mocy 30 MW), jak również instalacje wykorzystujące za paliwo jedynie biomasę, która zaliczana jest w prawie unijnym jako odnawialne źródło energii. Bardzo istotne jest przy tym, że Załącznik I precyzuje zasadę sumowania, w świetle której kilka odrębnych działań w ramach jednej instalacji się sumuje, co *prima facie* w głównej mierze odnosić się będzie do jednostek wytwórczych składających się z kilku bloków. Przekroczenie wartości progowej (20 MW) wyznacza konieczność uzyskania zezwolenia na prowadzenie działań emisyjnych (art. 4-6 Dyrektywy 2003/87).

Art. 27 oraz art. 27a Dyrektywy 2003/87 formułują również wyłączenia innego rodzaju, określane przez kwalifikację danego podmiotu jako operatora małej instalacji - jeżeli zatem instalacja w okresie 3-letnim wykaże emisje mniejsze niż 25 tys. ton ekwiwalentu CO₂ i jednocześnie podczas spalania ma nominalną moc cieplną poniżej 35 MW, może zostać wyłączona z EU ETS pod warunkiem stosowania wobec niej środków prowadzących do równoważnego wkładu na rzecz redukcji emisji, przy dodatkowych, notyfikacyjnych i sprawozdawczych obowiązkach państwa członkowskiego w tym zakresie. Powyższe w literaturze wskazywane jest jako przykład urzeczywistnienia podejścia efektywnego kosztowo w ramach realizacji klimatycznych celów systemu³⁷¹.

Z uwagi na przedmiotowy istotny udział energetyki w ramach systemu UE identyfikuje konieczność stanowczych działań w zakresie sektora energetycznego, wobec czego zgodnie z art. 10a ust. 1 Dyrektywy 2003/87 nie jest dozwolone dokonywanie jakichkolwiek bezpłatnych przydziałów uprawnień w odniesieniu do jakiejkolwiek formy wytwarzania energii elektrycznej, z wyjątkiem przypadków objętych art. 10c Dyrektywy 2003/87 oraz energii wytwarzanej z gazów odlotowych. Jednakże problem ten nie zachodzi już w przypadku sektora ciepłowniczego (art. 10a ust. 4). Niestosowne byłoby również twierdzenie, że zakaz dotyczy całości sektora energii elektrycznej, gdy przepisy dopuszczają bezpłatną alokację względem podmiotów wykorzystujących wysokosprawną kogenerację (art. 10a ust. 4), której produktem jest powstawanie energii elektrycznej - przepisy jednak zastrzegają oba te wyłączenia tylko i wyłącznie w celu zaspokojenia ekonomicznie uzasadnionego popytu na energię cieplną lub chłód. Instalacje dotyczące energii elektrycznej są również wyłączone z mechanizmów rezerwowania uprawnień na rzecz nowych instalacji (art. 10a ust. 7 *in fine* Dyrektywy 2003/87)³⁷².

Wyjątkiem od zakazu przydzielania darmowych uprawnień w sektorze elektroenergetycznym jest wspomniany art. 10c Dyrektywy 2003/87, zezwalający na bezpłatną alokację jedynie w celu modernizacji, dywersyfikacji i zrównoważonej transformacji sektora energetycznego. Warunkiem *sine qua non* zastosowania przedmiotowego wyłączenia jest zaliczenie danego kraju do państwa członkowskiego UE, którego produkt krajowy brutto na mieszkańca wyrażony w euro według cen rynkowych wynosił w 2013 roku poniżej 60% średniej unijnej, co kwalifikuje podmiotowo również Polskę. Skutkiem wykorzystania mechanizmu przydzielania bezpłatnych uprawnień na modernizację sektora energetycznego jest konieczność wyłączenia przez Polskę, jak również każde państwo członkowskie stosujące mechanizm, odpowiedniej liczby uprawnień umieszczonych do sprzedaży w systemie aukcyjnym. Mechanizm

371 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3 ak. 6

372 I. Przybojewska, *Ocena mechanizmu rezerwy...*, op. cit.

jest o tyle bezpiecznym podejściem, że uprawnienia przyznawane są jedynie po wykazaniu faktycznie dokonanej inwestycji. Jednocześnie uprawnienia przyznawane na podstawie tego wyłączenia mogą pokrywać jedynie 70% kosztów danej modernizacji, a łączna liczba dokonywanych bezpłatnych alokacji w danym państwie nie może przekraczać 40% rocznego stosunku uprawnień przekazanych państwom na lata 2021-2030³⁷³. Dodatkowo warunkiem zastosowania wyłączenia jest to, by inwestycje były spójne z przejściem na bezpieczną i zrównoważoną gospodarkę niskoemisyjną, zgodne z celami unijnych ram polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 roku oraz długoterminowymi celami określonymi w Porozumieniu paryskim - co, zważywszy na grono polskich przedsiębiorców energetycznych, wykorzystujących przedmiotowe wyłączenie do modernizacji bloków węglowych lub wspierania OZE w zakresie współspalania węgla z biomasą, stanowiące łącznie 80% zgłaszanych przez Polskę projektów, należy uznać za warunek niedochowywany w praktyce³⁷⁴. Odstępstwo od zakazu bezpłatnej alokacji EUA na rzecz instalacji z sektora elektroenergetycznego obowiązuje do końca 2030 roku.

Ważnym zagadnieniem związanym z sektorem energetycznym, wynikającym z istoty jego skomplikowanego kształtowania się oraz jego rozciągnięcia liniowego dla inwestycji w nim podejmowanych, jest kontekst rozruchu instalacji elektroenergetycznych. Bloki energetyczne, zanim zaczną regularne dostawy energii dla odbiorców, muszą przeprowadzić wszelakiego rodzaju testy sprawności wybudowanych jednostek, jak również doprowadzić do pewnej stabilnej sprawności systemu - tak jak samochód napędzany silnikiem diesla winien zostać „rozgrzany”, tak samo przedsiębiorstwo energetyczne najpierw przeprowadza wstępną eksploatację bloków energetycznych³⁷⁵. Orzecznictwo TS w tym zakresie rozwiewa wątpliwości, wskazując, że wszelkie obowiązki wynikające z EU ETS, w tym również objęcie emisji z danej jednostki energetycznej, są związane z emisją GHG w ramach swojej działalności *sensu stricto* i bez znaczenia dla niej pozostaje cel dokonywania danej emisji w ramach instalacji, zwłaszcza czy energia powstała w ten sposób zostanie przeznaczona do sprzedaży, czy raczej jest wynikiem prac technicznych w bloku energetycznym³⁷⁶.

Mówiąc natomiast o sektorze przemysłu w zakresie EU ETS, podążając za brzmieniem Załącznika I Dyrektywy 2003/97, będziemy wskazywać na instalacje takie jak: rafinerie ropy, huty żelaza, stali, aluminium (przy czym pierwotnie sektor ten nie był objęty EU ETS, co pod wątpliwość poddawał rząd francuski³⁷⁷), metali, zakłady produkcji cementu, wapna, szkła, ceramiki, masy celulozowej, papieru, kartonu, kwasów, chemikaliów organicznych, materiałów izolacyjnych, surowców skalnych, żużlu). Wraz z sektorem energetycznym obszary te wskazują na łączny produkt emisji dwutlenku węgla do atmosfery na poziomie 45% dla całej Unii Europejskiej. Niektóre opracowania wskazują na konieczność uwzględniania jego dysproporcjonalnego wpływu w odniesieniu do emisji dwutlenku węgla z instalacji energetycznych i ciepłowniczych (najbardziej emisyjny przemysł cementowniczy ma obejmować jedynie

373 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3 pkt II, ak. 23.

374 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3 pkt II, ak. 23, za: M. Stoczkiewicz, A. Warszo-Buchanan, *Podsumowanie i rekomendacje* [w:] M. Stoczkiewicz, A. Warszo-Buchanan (red.), *Deregulacje od transformacji*, s. 45.

375 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, ak. 8.

376 Wyrok TS z 28.07.2016 r., C-457/15, VATTENFALL EUROPE GENERATION AG v. BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, ZOTSiS 2016, nr 7, poz. I-613.

377 Wyrok TS z 16.12.2008 r., C-127/07, SOCIÉTÉ ARCELOR ATLANTIQUE ET LORRAINE I INNI v. PREMIER MINISTRE I INNI, ZOTSiS 2008, nr 12B, poz. I-9895.

5% światowej emisji CO₂)³⁷⁸. W zakresie przynajmniej Unii Europejskiej taki argument zdaje się nie mieć poważania z uwagi na to, że w całkowitym produkcie emisji objętym EU ETS, stanowiącym około połowy emisji EU w ogóle, w 2008 roku udział samej produkcji stali i cementu oraz rafinacji ropy naftowej odpowiadał 24% emisji objętej EU ETS³⁷⁹. Natomiast w 2018 roku według Eurostatu wymiar przemysłowy emisji w ramach systemu, przy uwzględnieniu jedynie 27 państw członkowskich Unii Europejskiej (nie uwzględniając zatem podmiotów EOG stowarzyszonych w ramach EU ETS) kształtował się na poziomie około 9%³⁸⁰, co zdaje się być wynikiem istotnego wzrostu na popyt energii elektrycznej, kosztem spadku udziału w emisyjności sektora przemysłowego.

Ogólnie pojęty przemysł jako sektor EU ETS jest też istotnym czynnikiem dla wahaniami ceny uprawnień do emisji (a przynajmniej był przy braku rozwiązań rezerw uprawnień), co ujawniało się zwłaszcza w trakcie kryzysu gospodarczego w 2008 roku i spadku zapotrzebowania na produkcję przemysłową, a także przez związanie sektora przemysłu z rynkami produktowymi innych państw, zwłaszcza CHRL³⁸¹.

Niezmiennie jednak często opracowania w przedmiocie przemysłu, skupiając się na aspekcie jego emisyjności i ewentualnych działaniach innowacyjno-modernizacyjnych na rzecz wycinania emisji z takich instalacji, zapominają o szerokości instrumentarium w dziedzinie przemysłowej i pojęciu takim jak efektywność energetyczna. Jest to idea - najprościej mówiąc - zwiększonej oszczędności energetycznej i identyfikacji zbędnej utraty energii, wyrażającej się na drodze modyfikacji termicznych i izolacyjnych, wykorzystaniu technologii kogeneracji³⁸² (energetyka w sensie ciepłym), jak również w stosowaniu energooszczędnych instalacji elektrycznych czy inteligentnych systemów moderujących wykorzystanie energii elektrycznej³⁸³. W odniesieniu do efektywności energetycznej najważniejszym aktem będzie Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 315, str. 1 z późn. zm.) (dalej „Dyrektywa 2012/27”), w drodze której ustanawiane są podstawy dla instrumentarium zwanego „białymi certyfikatami”.

Przy czym wyraźnie należy podkreślić, podążając za motywem 20 Dyrektywy 2012/27, że system białych certyfikatów na poziomie UE nie byłby efektywny kosztowo, dlatego

378 A. Matecki, *Przemysł a globalne ocieplenie...*, op. cit., s. 50.

379 T. Młynarski, *Europejski system handlu uprawnieniami do emisji...*, op. cit., s. 101.

380 Eurostat, *Greenhouse gas emissions by source sector (source: EEA)*, dane aktualne na dzień 8.02.2021 r., pod adresem: www.appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_air_gge&lang=en, dostęp: 20.05.2021 r.

381 J. Michałowska, *Wpływ europejskiego handlu emisjami (EU ETS) na gospodarkę polski*, Nauki Ekonomiczne 2017, Tom 26, s. 71-85.

382 Kogeneracja to nic innego jak skojarzone wytwarzanie energii cieplnej i energii elektrycznej w jednym procesie kogeneracji, w których z jednego paliwa powstają dwa różne produkty (ciepło oraz energia elektryczna), przy czym możliwie istotnie ograniczone są straty energii wytwarzanej w procesie, na skutek czego dochodzi do efektywności tego procesu na poziomie 85-90% w porównaniu do nominalnego potencjału energetycznego danego paliwa. Ponadto jednostki kogeneracyjne nie wykorzystują paliw kopalnych, co poruszane jest w kontekście zwiększonej emisyjności jednostek zasilanych choćby węglem kamiennym (zob. R. Dańko, K. Szymała, M. Holtzer, G. Holtzer, *Skojarzone wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła w systemie kogeneracji*, Archives of Foundry Engineering 2012, Vol. 12, s. 185-190). Do samej kogeneracji nawiązuje bezpośrednio motyw 20 Dyrektywy 2003/87, wskazujący, że dyrektywa ma za założenie wspieranie produkcji skojarzonej, w szczególności poprzez jej propagowanie.

383 T. Młynarski, *Unia Europejska w procesie transformacji energetycznej*, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2019, nr 1,

raczej dyrektywa wyznacza cele dla państw w zakresie realizacji postulatów efektywności. System białych certyfikatów jest jednak przedmiotem polskiej regulacji prawnej. Ich pojęcie wyrażone zostało w art. 2 pkt 12 Ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 468 z późn. zm.) (dalej „Ustawa o efektywności”), gdzie za przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej rozumie się działanie polegające na modyfikacji w danym obiekcie, urządzeniu technicznym, instalacji, w wyniku których uzyskuje się oszczędność energii, rozumianej jako uzyskanej z modernizacji różnicy między potencjalnym zużyciem energii a zużyciem po modernizacji. Podkreślana jest tutaj pewna zbieżność z elementami EU ETS z uwagi na to, że białe certyfikaty podlegają, tak jak inne kolorowe certyfikaty, mechanizmom rynkowego ich zbywania. Cech różnicujących jednak zdaje się być więcej, zwłaszcza w zakresie już samego zakresu przedmiotu regulacji, tj. negatywnego oddziaływania (sprzedażowy system zanieczyszczania) EU ETS oraz pozytywnego czynnika kolorowych certyfikatów (poświadczenia inicjatywy podmiotu w zakresie działań zmniejszających utratę energii), jak również zakres swobody wyrażony w Dyrektywie 2012/27 w kontrze do intensywnej ingerencji prawodawcy unijnego w Dyrektywie 2003/87³⁸⁴.

Efektywność energetyczna dla niniejszego opracowania nie pozostaje obojętna, to w niej bowiem Unia Europejska upatruje wsparcia dla działań klimatycznych, biorących się z istotnie banalnych wniosków - przy nieuniknionym wzroście popytu na energię elektryczną to właśnie poprzez racjonalne wykorzystanie energii, które może przyczynić się do lepszego jej gospodarowania, możliwe będzie odciążenie jednostek energetycznych poprzez zmniejszenie konieczności zapewnienia braków z ucieczki energii. Im więcej w „portfelu energetycznym” i im bardziej jest on szczelny - tym mniejsza jest jego potrzeba uzupełniania³⁸⁵. To w tych kierunkach również polski sektor energetyczny może upatrywać metod wpływania na redukcję gazów cieplarnianych, bowiem, jak wskazywała statystyka z lat 2000-2010, efektywność polskiej gospodarki pozostawała na poziomie dwukrotnie niższym niż średnia całej UE³⁸⁶.

Przewodnictwo Unii Europejskiej wyraża się w wykroczeniu poza ramy Protokołu z Kioto i włączeniu w rynkowy handel uprawnieniami do emisji metod zarządzania GHG powstającymi z transportu lotniczego³⁸⁷. Zgodnie z Załącznikiem I Dyrektywy 2003/87 należy wskazać, że do sektora transportu lotniczego zaliczane będą loty, które rozpoczynają się lub kończą na lotnisku znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego, do którego zastosowanie mają postanowienia TFUE. Do włączenia transportu lotniczego doszło na mocy wspomnianej już Dyrektywy 2008/101, przy czym z zakresu sektorów lotniczego EU ETS wyłączony został szereg sytuacji³⁸⁸ - tak Załącznik I zezwala na lotniczą działalność wojskową czy inną działalność służb państwowych (w tym ratowniczych), transport głów państwa i krajowych dostojników, lotów szkoleniowych, naukowych i testowych, w obrębie jednego i tego samego lotniska. Uprawnienia przyznawane w ramach sektora lotniczego nazywane bywają *European Union Aviation Allowances* (EUAA) i podlegają całkowitemu, jednolitemu

384 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. III, § 2.

385 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. III, § 2, ak. 3.

386 A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 10, § 1, ak. 3.

387 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., uwaga nr 4c komentarza do art. 1.

388 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 35.

zliczeniu EUAA w systemowym obiegu³⁸⁹. Pewna dezaktualizacja winna zostać wskazana wobec lotów realizowanych ze Szwajcarii w związku z połączeniem systemów w 2020 roku.

Literatura przedmiotu podkreśla wyraźnie pewną autonomię regulacji sektora lotniczego EU ETS, czy wręcz nawet dualizm rozwiązań w ramach jednego systemu³⁹⁰. Jak wskazuje się w analizach, awiacja z uwagi na swój coraz to prężniejszy rozwój odpowiada na świecie za około 2-3% globalnej emisji GHG (w zależności od opracowań), jednocześnie gdy wzrost emisji dwutlenku węgla z samego lotnictwa w UE w latach 1990-2005 wynosił 96%³⁹¹. Lotnictwo jest drugim największym obszarem źródłowym dla produktu GHG w sektorze transportu, zaraz po transporcie lądowym, a w 2017 r. szacowany udział lotnictwa w UE wymierzany był na niemalże 4% całkowitego wkładu w emisję dwutlenku węgla w UE³⁹². Przed pandemią COVID-19 Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) antycypowała potrojony wzrost udziału lotnictwa w obrębie emisji do 2050 roku³⁹³, co w podsumowaniu zdaje się obrazować jak istotnym komponentem walki z antropogeniczną emisją gazów cieplarnianych jest obszar lotnictwa komercyjnego. Pod kątem już czysto prawnym należy wskazać, że TS orzekł dotychczas o implementacji lotnictwa cywilnego do EU ETS³⁹⁴, w postępowaniu pioniersko mającym za cel orzeczenie o podstawach do stwierdzenia nieważności aktu prawa unijnego w porównaniu z normami prawa międzynarodowego. TS wyraźnie podkreślił zasadność badania pod kątem zgodności włączenia lotnictwa z międzynarodowym prawem lotniczym³⁹⁵, przy czym jego zdaniem nie dochodzi, poprzez objęcie EU ETS lotnictwa, do naruszenia zwyczajowego prawa międzynarodowego właśnie ze względu na ograniczenie przez prawodawcę unijnego spojenia EU ETS z lotnictwem w ramach lotów unijnych z, do lub na terytorium państw członkowskich UE³⁹⁶.

Uprawnienia dotyczące emisji statków powietrznych nie są rejestrowane na wspólnych rachunkach i nie są sprzedawane w ramach wspólnych sprzedaży na aukcjach uprawnień, podlegają też odrębnemu, bezpłatnemu sposobowi alokacji uprawnień i zachowywaniu uprawnień na rezerwy³⁹⁷. Zgodnie z art. 3d Dyrektywy 2003/87 15% ogólnej puli uprawnień dla sektora lotniczego jest przydzielane w drodze systemu aukcyjnego, natomiast 85% tychże udziałów pozostaje rozdzielone operatorom lotniczym nieodpłatnie³⁹⁸. Początkowo na 2012 rok *cap* dla sektora lotniczego miał się kształtować na poziomie 97% historycznych emisji lotniczych, które były

389 W. Rickels, A. Proelß, O. Geden, J. Burhenne, M. Fridahl, *The future of (negative) emissions trading in the European Union*, Kiel Working Paper 2020, No. 2164.

390 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, ak. 8.

391 M. Jakubiak, *Analiza włączenia transportu lotniczego w europejski system handlu emisjami (EU ETS)*, Logistyka 2014, nr 4, s. 4336.

392 European Commission, *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document PROPOSAL FOR A REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community in view of the implementation of a single global market-based measure to international aviation emissions*, SWD(2017) 31 final.

393 ICAO, *Trends in Emissions that affect Climate Change*, pod adresem: www.icao.int/environmental-protection/Pages/ClimateChange_Trends.aspx, dostęp: 20.05.2021 r.

394 Wyrok TS z 21.12.2011 r., C-366/10, *AIR TRANSPORT ASSOCIATION OF AMERICA I INNI v. SECRETARY OF STATE FOR ENERGY AND CLIMATE CHANGE*, ZOTSiS 2011, nr 12B, poz. I-13755.

395 A. Knade-Plaskacz, *Unijny system handlu...*, op. cit., s. 53-58.

396 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, ak. 10.

397 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 99.

398 M. Jakubiak, *Analiza włączenia transportu lotniczego...*, op. cit., s. 4336.

identyfikowane jako średnia rocznych emisji w latach kalendarzowych 2004-2006, pochodzących ze statków powietrznych wykonujących działania lotnicze wymienione w Załączniku I (art. 3c ust. 1 w zw. z art. 3 lit. s Dyrektywy 2003/87). Na każdy kolejny okres pułap dostępnych uprawnień dla sektora lotnictwa cywilnego ma być kształtowany w oparciu o 95% historycznych emisji lotniczych pomnożonym przez liczbę lat w danym okresie - na przykład ustalenie *capu* dla okresu rozliczeniowego na lata 2013-2016 musiałoby oprzeć się w wyliczeniu łącznych emisji z lat 2004-2006, odjęciu od nich 1/20 łącznej emisji w tym okresie, a następnie pomnożeniu przez 3 lata okresu rozliczeniowego.

Kręgosłupem każdego systemu handlu uprawnieniami jest limit uprawnień, czyli tzw. *cap*, nie inaczej jest też z EU ETS. Na poziomie Dyrektywy 2003/87 pułapy emisyjne wyrażane są w procentach redukcji zamierzonej do osiągnięcia - tak jest z redukcją określoną w art. 1 ak. 3 Dyrektywy 2003/87, wskazującym na zobowiązanie Unii dotyczące redukcji przekraczającej 20% względem roku początkowego (1990), co - jak wskazywano w sprawozdaniach instytucji unijnych - zostało osiągnięte. Cel redukcyjny przekłada się na limity określone w ekwiwalentach ton dwutlenku węgla, wyliczanych na początku danego okresu rozliczeniowego, do wykorzystania (a raczej dostępności, nie zakładając z góry wyzerowania limitu) przez podmioty w trakcie trwania okresu. Faza pierwsza oraz druga miały sztywno ustaloną liczbę dostępnych uprawnień, natomiast z biegiem kolejnych faz dochodziło do stosowania współczynnika liniowego redukcji w wysokościach wskazanych już wyżej (1,74% od 2013 r., 2,2% od 2021 r.). Uprawnienia ustalone w 2013 roku wynosiły 2,084,301,856 EUA łącznie dla wszystkich, onegdaj 28, państw członkowskich i państw współpracujących w ramach EOG. Pierwotnie rozdział uprawnień między państwami następował na zasadzie od dołu do góry (*bottom-up*), poprzez krajowe plany podziału uprawnień przyjmowane przez poszczególne kraje, natomiast w fazie trzeciej doszło do centralizacji rozdziału uprawnień. Podkreślenia wymaga znów odrębność sektora lotnictwa, któremu przyznano jednolity, niezmnijający się poziom 210,349,264 uprawnień dla operatorów lotniczych³⁹⁹.

Pierwsze dwa okresy rozliczeniowe (2005-2012), jak wskazuje się w piśmiennictwie, charakteryzowały się bardzo szerokim rozdawnictwem darmowych uprawnień, co miało doprowadzić do sprowadzenia obowiązku jedynie legitymowania się odpowiednią liczbą uprawnień, a limity były w istocie trudne do niedochowania⁴⁰⁰.

Znając zakres systemu, podstawy jego funkcjonowania oraz przedmiot jego regulacji, zasadne staje się pytanie o to, jak podmioty zajmujące się instalacją (czy nazwiemy ich operatorami, czy prowadzącymi) wykazują zgodność z limitami EU ETS oraz co grozi w przypadku braku tej zgodności. Mówiąc o zgodności z EU ETS, nie można zapominać, że na jej zapewnienie składa się szereg czynności, takich jak: monitorowanie emisji, raportowanie i ogólnie pojęte gwarantowanie jawności, jak również samo umarzanie uprawnień⁴⁰¹. W literaturze wskazuje się, że to właśnie obowiązek umorzenia uprawnień do emisji GHG kreuje na nie popyt⁴⁰², z czym oczywiście należy się zgodzić, choć może jest to stwierdzenie niefortunnie niepełne - to obowiązek umorzenia, zagrożony sankcją oraz przymusem państwa, a także nieopłacalność na-

399 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 22-23.

400 A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 11, § 2, pkt III, ak. 2.

401 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., Rozdział 8.

402 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 33.

rażenia się na sankcję kreuje potrzebę legitymowania się przez operatorów instalacji i statków powietrznych uprawnieniami. Zdaje się oczywiste, mając na względzie rozwój historii systemu, że miękkie normy prawa nie prowadzą co do zasady do skuteczności norm prawa klimatycznego (*vide* przypadek Konwencji Klimatycznej).

W orzecznictwie TS natomiast wyraźnie podkreśla się podejście do przymusu gwarantującego realizację celu ochrony klimatycznej - dlatego też samo umarzanie pod przymusem kary finansowej nie powinno opierać się wyłącznie na zagwarantowaniu liczby uprawnień odpowiadających emisjom GHG⁴⁰³. Zasada ta wyrażona jest wprost w art. 12 ust. 2a oraz art. 12 ust. 3 Dyrektywy 2003/87, gdzie operatorzy statków powietrznych oraz instalacji stacjonarnych są zobowiązani do zapewnienia umorzenia do 30 kwietnia każdego roku liczby uprawnień odpowiadającej całkowitej liczbie emisji z tej instalacji wygenerowanych w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego. Trybunał Sprawiedliwości poszedł jednakże dalej niż czysta wykładnia językowo-logiczna i, podpierając się wykładnią celowościową, wskazał dodatkowo na konieczność odpowiedniego umorzenia w odpowiednim terminie⁴⁰⁴, co miało się wiązać następnie ze zmianą podejścia organów wymierzających kary z podejścia jedynie rozliczeniowego (kontrola ilościowa) na podejście uwzględniające również rzetelność rozliczenia (kontrola terminowości)⁴⁰⁵.

Umorzenie musi zatem nastąpić w określonym terminie. Zgodnie z art. 12 ust. 2a oraz art. 12 ust. 3 Dyrektywy 2003/87 państwa członkowskie mają zapewnić realizację procedury umarzania do 30 kwietnia każdego roku, tak by po przedstawieniu przez danego operatora uprawnień można było dokonać ich umorzenia, a następnie usunięcia w rejestrze, przy czym od początku 2021 roku nie może to być równoznaczne z zupełnym zanikiem ich śladu i konieczne jest zapewnienie możliwości dokonania na podstawie umorzeń przeglądu przez KE umarzanych uprawnień, głównie na potrzeby wprowadzenia globalnego systemu rynkowego opracowanego przez ICAO. Umorzenie nie dokonuje się poprzez przedstawienie do tego dnia jakiegoś dokumentu - uprawnienia, jak już wskazywano, stanowią odpowiedni zapis na rachunku i to w jego ramach winno odbyć się najpierw legitymowanie się odpowiednią liczbą uprawnień, a następnie jej umorzenie, przy czym bez znaczenia jest, czy umorzenie na rachunku będzie miało charakter jednorazowy, czy wielokrotny, o ile zapewni odpowiednią sumę umorzonych uprawnień⁴⁰⁶. O ile samo funkcjonowanie rejestru zostanie omówione w dalszej części, już teraz wypada wskazać, że umorzenie jako wykonanie obowiązku EU ETS nie sprowadza się do niczego innego jak wykazania dodatniego salda rachunku uprawnień do emisji na 30 kwietnia każdego roku kalendarzowego⁴⁰⁷.

Jak już wskazano wyżej, unijny system w zasadzie nie byłby w stanie funkcjonować - a być może nadal ujawnia pewne niedociągnięcia w tym zakresie - bez sprawnego kontrolowania procesów zachodzących w jego ramach. Wcześniejszą podstawę dla

403 Wyrok TS z 17.10.2013 r., C-203/12, *BILLERUD KARLSBORG AB I BILLERUD SKÄRBLACKA AB v. NATURVARDSVERKET*, ZOTSiS 2013, nr 10, poz. I-664.

404 Postanowienie TS z 26.03.2020 r., C-113/19, *LUXAVIATION SA v. MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT.*, LEX nr 2902128.

405 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt II, ak. 32.

406 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 37-38.

407 K. Zacharzewski, *Skutki nielicencjonowanego pośrednictwa w obrocie uprawnieniami do emisji CO₂ do atmosfery (EUA) w realiach dyrektywy MiFID 2 z 2014 roku*, Przegląd prawa ochrony środowiska 2015, Nr 1, s. 223-250.

szeroko pojętych obowiązków sprawozdawczo-kontrolnych stanowiło Rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 181, str. 30 z późn. zm.), które 1 stycznia 2021 r. zostało uchylone i zastąpione Rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniające rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 334, str. 1 z późn. zm.) (dalej „Rozporządzenie 2018/2066”). Konieczność stosowania przedmiotowego aktu określa art. 4, natomiast zasady prowadzenia tzw. monitoringu zostały określone w art. 5-9, kierunkowo wskazujących na konieczność prowadzenia pomiarów w sposób kompletny i całościowy (przy jednoczesnym unikaniu podwójnego liczenia), spójny, porównywalny i przejrzysty, jak również w sposób dokładny i rzetelny. Powyższe działania zawsze muszą się wiązać z podejściem na przyszłość, tj. obowiązkiem operatorów jest uwzględnianie zaleceń poweryfikacyjnych, przyjętych w sprawozdaniach.

Obowiązkiem ogólnym jest to, że każda instalacja i każdy operator lotniczy muszą wystąpić do organu krajowego z wnioskiem o zatwierdzenie jego planu monitorowania zakładów i sprawozdawania informacji o emitowanych ilościach CO₂ (art. 11 i 12 Rozporządzenia 2018/2066), a wszelkie zmiany tego planu podlegają również zatwierdzeniu przez właściwe organy administracji (art. 14). Przy ustalaniu danej metody monitorowania emisji bierze się pod uwagę techniczną wykonalność takich pomiarów (art. 17) oraz ich koszty dla operatora (art. 18). Przepis art. 21 Rozporządzenia 2018/2066 kształtuje dychotomiczne podejście przeprowadzanych badań - możliwa do wykorzystania jest metodyka oparta na obliczeniach albo też metodyka oparta na pomiarach, czyli tzw. *continous emission monitoring system* (CEMS). Metodyka CEMS polega na wyznaczaniu wielkości emisji na podstawie ciągłego pomiaru stężenia badanego GHG w spalinach oraz przepływu spalin, czyli mówiąc prościej - sprowadza się do bieżącego i aktualnego monitorowania emisji GHG przez konkretnego operatora w konkretnych instalacjach. Sam CEMS stanowi surowy, ale skuteczny produkt amerykańskiego programu kwaśnych deszczów, w piśmiennictwie zaś podkreśla się - mimo odpowiedniości tej metodyki dla celu pełnej jawności emitentów - znikome wykorzystanie CEMS w państwach członkowskich UE (zaledwie 155 instalacji w 23 państwach), co ma stanowić skutek decentralizacji i dużej dowolności krajów UE w określaniu podejścia do monitoringu⁴⁰⁸. Państwa członkowskie jednakże nie są ograniczone w podejmowaniu środków, które mogą prowadzić do funkcjonalnego rozszerzania zakresu raportowanych informacji. Przekazywanie wiadomości o wszelkich planowanych lub rzeczywistych zmianach zdolności produkcyjnej czy poziomach działalności instalacji zamiast wyłącznie wymogu informowania o zmianach, mających wpływ na przydział uprawnień, musi być wyznaczane w istocie o pragmatyki dokładności, funkcjonalnie związane z celami EU ETS⁴⁰⁹.

Podkreślenia wymaga pewne zróżnicowanie monitoringu instalacji stacjonarnych oraz emisyjności operatorów statków powietrznych - jeżeli chodzi o obszar raportowania w obszarze lotnictwa cywilnego, operatorzy statków powietrznych są zobowiązani

408 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt II, ak. 29.

409 Wyrok TS z 8.09.2016 r., C-461/15, *E.ON KRAFTWERKE GMBH v. BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND*, ZOTSIS 2016, nr 9, poz. I-648.

do monitorowania nie tylko emisji, ale również danych dotyczących tonokilometrów, jednostek wyrażających tonę ładunku handlowego przewiezioną na odległość jednego kilometra (art. 51 w zw. z art. 3 pkt 3 Rozporządzenia 2018/2066).

Jak wskazywano to już wyżej, każdy okres rozliczeniowy kończy się 30 kwietnia roku kalendarzowego, logicznym skutkiem tego jest zatem fakt, że rozpoczyna się on 1 maja, przypadającego po zakończonym okresie. W praktyce wskazuje się, że do 31 marca dane o emisji muszą zostać przedstawione w formie raportu nt. wielkości emisji danego operatora, porównującego emisję danego podmiotu wobec przedstawianego wcześniej przez niego planu monitorowania wielkości emisji⁴¹⁰, który to raport winien zostać zweryfikowany przez profesjonalny podmiot audytorski⁴¹¹.

Warto podkreślić, że monitorowanie i raportowanie nie są jedynie związane z samym ściśle rozumianym emitowaniem GHG - zdolność raportowania i wypełniania obowiązków sprawozdawczych jest jednym z warunków oceny w trakcie procedury wydawania zezwolenia na emisję (art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 2 Dyrektywy 2003/87)⁴¹². Brak takiego planu może spowodować odmowę wydania lub cofnięcie zezwolenia na emisję, sama zaś decyzja o zezwoleniu powinna precyzować obowiązki danego operatora w zakresie monitorowania⁴¹³. Pojęcie monitoringu nie musi być odnoszone jedynie do operatorów, termin ten bowiem w innym kontekście można przypisać do zadań Komisji Europejskiej w zakresie sprawozdawczości z realizacji postanowień Dyrektywy 2003/87, przedkładania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie informacji o przedsięwzięciach danych państw na rzecz urzeczywistniania celów redukcyjnych, wykorzystania funduszy unijnych w tym zakresie czy też wpływu poszczególnych obowiązków związanych z EU ETS na gałęzie gospodarki⁴¹⁴. Ponadto monitoring to obszar działań właściwych, krajowych organów administracji, powoływanych na rzecz wykonywania postanowień EU ETS i badania rzeczywistego funkcjonowania systemu w danym państwie członkowskim UE⁴¹⁵.

Sam kontekst monitorowania jest jednym z elementów wątpliwości co do możliwości sektorowego rozszerzania EU ETS. Przyjęcie bowiem omówionego wcześniej założenia co do włączenia do systemu na przykład obszaru transportu drogowego musi w oczywisty sposób przywoływać na myśl trudności, które wiązałyby się z pełnieniem kontroli i nadzoru nad tak ogromnym segmentem - prawie każde gospodarstwo domowe na terenie UE posiadałoby bowiem instalację emitującą GHG w systemie. Taki sektor mógłby być czysto pod względem finansowym i organizacyjnym niemożliwy do objęcia przy zastosowaniu obecnego schematu EU ETS, co - jak wskazuje się przy takich sektorach - znacznie bardziej odpowiada poszukiwaniu prawidłowo wymierzonego podatku węglowego⁴¹⁶. Ponadto problem monitorowania ujawnia się w momencie jego realizacji - jak wskazano wyżej, dyrektywa ustanawiająca EU ETS konstatuje jedynie warunki wymiaru kar za niezapewnienie pokrycia emisji odpowiednią liczbą

410 Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Unijny system handlu uprawnienia do emisji - przydziały bezpłatnych uprawnień wymagały lepszego ukierunkowania*, 2020, s. 15.

411 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 37.

412 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, ak. 2.

413 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 58.

414 T. Motowidlak, *Wybrane instrumenty polityki ekologicznej Unii Europejskiej w sektorze elektroenergetycznym*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica 2008, nr 221, s. 139-167.

415 M. Malucha, *Architektura europejskiego systemu handlu emisjami z polskiej perspektywy*, Ekonomia 2011, Nr 5 (17), s. 138-153.

416 H. Vollebergh, C. Brink, *What we can learn...*, op. cit.

bą uprawnień, natomiast kary innego rodzaju pozostawiono do dookreślenia przez państwa członkowskie, co może prowadzić do śmiesznie niskich kar za opóźnienie lub niezgodność raportowania⁴¹⁷. Monitorowanie oraz raportowanie wykazują jeszcze problem kosztowy, bowiem to w zagwarantowaniu tych obowiązków przez operatorów EU ETS upatruje się około 70% kosztów transakcyjnych objętych systemem⁴¹⁸.

Żaden element funkcjonalny unijnego systemu handlu emisjami nie byłby osiągalny bez zagwarantowania publicznoprawnej współpracy na poziomie organów krajowych. To przez ich działalność urzeczywistniają się instytucje takie jak: zezwolenie na emisję, monitorowanie, kontrola i raportowanie emisji, alokacja uprawnień czy wcześniej nawet prowadzenie zapisów na rachunkach uprawnień⁴¹⁹. Sama dyrektywa stanowiąca podstawy EU ETS nie wskazuje na formę prawną, w jakiej poszczególne państwa mają upatrywać subsydiowania pomocy dla centralnych podmiotów UE, odwołując się zazwyczaj od właściwego organu państwa administrującego w celu wskazania konkretnych funkcji, które przejmują te podmioty w ramach systemu. Nie jest to jednak jedyny akt prawa unijnego, na łamach którego należy poszukiwać kompetencji publicznoprawnych podmiotów państw członkowskich - tak zatem należy wskazać na akty wykonawcze, takie jak Rozporządzenie 389/2013, które będzie formułować odnośne zadania z zakresu krajowego administratora rachunków, działającego w imieniu państwa członkowskiego we wspólnym zarządzaniu wszystkimi rachunkami operatorów pod jurysdykcją danego państwa (art. 8). Tak również należy wskazać, że Rozporządzenie 1031/2010 będzie formułować dla organów krajowych również obowiązki z zakresu przeprowadzania w imieniu danego państwa procedury aukcyjnej, a także rozliczania wpływów aukcyjnych na rzecz danego kraju (art. 23), choć należy zastrzec, że podmiot ten wcale nie musi być organem administracyjnym, funkcja prowadzącego aukcje może być sprawowana również przez podmiot prywatny⁴²⁰.

W przypadku braku odpowiedniej liczby EUA do wylegitymowania swoich emisji operator instalacji, pozostający w niedostatku lub zupełnym braku uprawnień, zostanie ukarany karą administracyjną w wysokości 100 euro za każdą tonę ekwiwalentu dwutlenku węgla wyemitowaną przez ten podmiot, w odniesieniu do której nie zapewniono pokrycia uprawnieniem, co jest wymogiem dyrektywy, natomiast nie wyklucza stosowania kar odmiennych już na poziomach poszczególnych państw członkowskich⁴²¹. Ponadto EU ETS zakłada wspomniane już w opracowaniu ujawnianie informacji o podmiotach, które urągają swoim obowiązkom rozliczeniowym - każde państwo członkowskie zobowiązane jest doprowadzić do opracowania systemu zbierającego takich operatorów (art. 16 ust. 2 Dyrektywy 2003/87). Kary w ramach EU ETS były przedmiotem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości - tak też można wskazać, że nie można obciążyć operatora skutkami nieprawidłowego raportowania, wynikłego na skutek nieprawidłowego raportowania o emisyjności z winy audytora, który przeprowadził badanie⁴²². Jak podniesiono bowiem w uzasadnieniu opinii rzecz-

417 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt II, ak. 31.

418 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 4, ak. 8, za: P. Heindl, *Transaction Costs and Tradable Permits: Empirical Evidence from the EU Emissions Trading Scheme*, Centre for European Economic Research 2020, s. 16.

419 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 58.

420 P. Mzyk, M. Rembisz, P. Świat, *Status prawny Krajowego Ośrodka...*, op. cit., s. 186-188.

421 Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Unijny system handlu uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 17.

422 Wyrok TS z 29.04.2015 r., C-148/14, *BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND v. NORDZUCKER AG, ZOTSiS* 2015, nr 4, poz. I-287.

nika generalnego, w gestii państw członkowskich jest ustanowienie takich przepisów prawa, które karzą podmioty dopuszczające się innych rodzajów naruszeń niż samo zapewnienie odpowiedniej liczby uprawnień, które to naruszenia utrudniają prawidłowe funkcjonowanie ustanowionego w Dyrektywie 2003/87 systemu handlu uprawnieniami do emisji⁴²³. Przy czym, jak się podkreśla, system umorzeń (jak i w zasadzie cały system handlu) nie może być obwarowany takimi restrykcjami krajowymi, które prowadziłyby bezpośrednio lub pośrednio do różnicowania handlu emisjami w poszczególnych państwach członkowskich, prowadząc do zakłócenia rynku wewnętrznego⁴²⁴.

Wspominając o unijnym systemie handlu, nie sposób oderwać rozważania od historycznego jego kształtowania się i ewolucji. Pierwsze okresy rozliczeniowe odbiegały zupełnie od obecnego kształtu EU ETS - w latach 2005-2007 (pierwszy okres rozliczeniowy) oraz 2008-2012 (drugi okres rozliczeniowy) alokacja uprawnień w państwach członkowskich opierała się na krajowych planach rozdziału uprawnień, które, podlegając zatwierdzeniu przez Komisję Europejską, określały krajowy poziom emisji w konkretnym okresie rozliczeniowym wraz z wykazem instalacji objętych krajowym segmentem EU ETS i ze wskazaniem zakresu bezpłatnej alokacji na ich rzecz⁴²⁵. Interesująco w tym kontekście jawi się podejście NSA, który pomimo dość istotnej konkretyzacji sytuacji normatywnej podmiotów prawa w drodze przyjmowanych krajów planowych nie uznał krajowych planów za akty podające się kontroli sądowno-administracyjnej na podstawie Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.) (dalej „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”)⁴²⁶. Jak podkreśla się w sprawozdaniach o funkcjonowaniu systemu unijnego, dwa pierwsze okresy rozliczeniowe uwiarykowały problematykę spadku popytu uprawnień z uwagi na niedostatecznie przeanalizowane procedury wydawania bezpłatnych uprawnień do emisji - ich liczba zaspokajała bezpieczeństwo operatorów, a nawet pozwalała na ich zbywanie na rzecz innych operatorów, co doprowadziło do drastycznych spadków cen uprawnień⁴²⁷. Pierwsze dwa okresy rozliczeniowe obejmowały około 11 tys. instalacji⁴²⁸, przy czym pierwszy okres rozliczeniowy charakteryzował się (jako okres próbny) dobrowolnością, co za tym idzie - pozwolenia emisyjne również otrzymywano bezpłatnie, natomiast drugi okres funkcjonował już na zasadzie obowiązkowego objęcia danych sektorów. W fazie pierwszej jedynym gazem objętym systemem był dwutlenek węgla, a w zakresie przedmiotowym EU ETS obejmował jedynie instalacje z sektora energetycznego i okrojonego sektora przemysłowego⁴²⁹.

W procesie przejścia z okresu pierwszego do okresu drugiego państwom członkowskim pozostawiona została decyzyjność w zakresie przyjęcia metod *bankingu* uprawnień z poprzedniego okresu, przy czym, jak podkreśla się w literaturze, niewykorzystanie tego narzędzia przez sporą część państw mogło doprowadzić do zwiększonego

423 Opinia Rzecznika Generalnego z dnia 5 lutego 2015 r., C-148/14, Nr 1187384, Legalis.

424 Zob. L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., uwaga nr 1a komentarza do art. 65, powołującego się w tym zakresie na „formułę Dassonville” (wyrok ETS z 11.07.1974 r., C-8/74 *Procureur du Roi v. Benoît i Gustave Dassonville*, ECR 1974, nr 00837).

425 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., uwagi nr 1a-1b komentarza do art. 13.

426 Postanowienie NSA z 5.11.2009 r., II OSK 1199/09, CBOSA.

427 Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji...*, op. cit., s. 15.

428 D. Ciężki, *Organizacja handlu emisjami...*, op. cit., s. 144.

429 M. Graczyk, *Rozwój rynku handlu pozwoleniami na emisje CO₂ w Unii Europejskiej*, Acta Energetica 2009, s. 43-49.

wahania cen uprawnień⁴³⁰. Ponadto wypada podkreślić, że ramy czasowe drugiego okresu rozliczeniowego zbiegały się z pierwszym okresem obowiązywania handlu w świetle Protokołu z Kioto, co niewątpliwie wpłynęło na możliwość wykorzystywania jednostek wydawanych w ramach systemu kiotowskiego na rzecz EU ETS⁴³¹. Poza postanowieniami włączającymi operatorów statków powietrznych II okres rozliczeniowy oparł się również na zasadzie bezpośredniego związania z jednostkami Kioto, tj. jednostki uprawnień unijnych albo były traktowane jako jednocześnie będące ekwiwalentem międzynarodowym, albo były traktowane co najmniej jako oparte w jednostkach wynikających z Protokołu z Kioto⁴³². To właśnie w trakcie drugiego okresu największe znaczenie przyjęły rozdziały uprawnień według krajowych planów rozdziału i w nim ujawniła się również problematyka rozdziału uprawnień, który z uzasadnionego przydzielania bezpłatnych uprawnień podmiotom, które nie są w stanie sprostać pułapom emisyjnym, przerodził się w nieuzasadnione przyznawanie pomocy publicznej⁴³³, poprzez ekonomiczne korzyści dla przedsiębiorców, którzy nie musieli inwestować w odpowiednią liczbę uprawnień do emisji. Krajowe plany podziału ujawniły jeden istotny mankament - ich proces zatwierdzania dokonywał się właściwie *ex tunc*, dawno po rozpoczęciu okresu rozliczeniowego, co w istocie oznaczało, że Komisja zatwierdzała plan bezpłatnej emisji będący planem jedynie z nazwy - nie określał on bowiem nic na przyszłość⁴³⁴. W kontekście Polski krajowy plan jawił się faktycznie jako legislacyjna farsa, w której od początku przedstawienia Komisji polskiego planu w marcu 2007 r., poprzez prowadzone postępowania przed Sądem w jej sprawie⁴³⁵ i następnie odrzucenie decyzji, aż do zatwierdzenia przez Komisję planu w drugim okresie rozliczeniowym w kwietniu 2010 r., minęły niemal 3 lata samego oczekiwania na zaakceptowanie planu alokacji uprawnień⁴³⁶. Krajowe plany podziału uprawnień do emisji okazały się przedmiotem wielu rozstrzygnięć judykatury UE - w ramach przykładu należy wskazać, że Sąd wskazywał o niedopuszczalności następczo wprowadzanych zmian w krajowych planach⁴³⁷, jak również skutecznie zbywał możliwość prywatnego zaskarżania decyzji Komisji wydawanych w sprawach krajowych planów podziału uprawnień⁴³⁸.

430 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt I, ak. 15.

431 M. Graczyk, *Rozwój rynku handlu pozwoleniami na emisje CO₂...*, op. cit.

432 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., uwaga nr 1a komentarza do art. 4.

433 M. Graczyk, *Rozwój rynku handlu pozwoleniami na emisje...*, op. cit.

434 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt II, ak. 14.

435 Por. wyrok S(PI) z 23.09.2009 r., T-183/07, *RZECZPOSPOLITA POLSKA v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, ZOTSIS 2009, nr 9-10A, poz. II-3395, gdzie Sąd m.in. konstatawał, że nie jest dopuszczalne nakreślenie przez Komisję maksymalnej liczby rozdzielanych uprawnień, jak również, że brak jest podstaw prawnych do odmówienia zastosowania przez rząd Polski własnej metodologii obliczeń na cele sporządzania krajowego planu, co potwierdzono w innym orzeczeniu w sprawie wniesionej przed Sąd przez Łotwę (zob. wyrok S(PI) z 23.09.2009 r., T-263/07, *REPUBLIKA ESTOŃSKA v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, ZOTSIS 2009, nr 9-10B, poz. II-3463).

436 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., uwaga nr 1 i 2a komentarza do art. 16.

437 Por. wyrok S(PI) z 7.11.2007 r., T-374/04, *REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, ZOTSIS 2007, nr 11-12, poz. II-4431, a także Wyrok S(PI) z 23.11.2005 r., T-178/05, *ZJEDNOCZONE KRÓLESTWO WIELKIEJ BRYTANII I IRLANDII PÓŁNOCNEJ v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, ZOTSIS 2005, nr 11-12A, poz. II-4807.

438 Por. postanowienie S(PI) z 1.10.2007 r., T-489/04, *US STEEL KOŠICE v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, Dz. U. UE.C 2007, nr 297, poz. 41; postanowienie S(PI) z 11.09.2007 r., T-28/07, *FELS-WERKE I INNI v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, Dz. U. UE.C 2007, nr 283, poz. 27; postanowienie S(PI) z 23.09.2008 r., T-193/07, *GORAZDZE CEMENT v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, Dz. U. UE.C 2008, nr 301, poz. 36.

Oprócz wskazanego wyżej rozwodnienia liczby dostępnych uprawnień na rynku, w wyniku którego reorganizacja przedsiębiorstw na rzecz niskoemisyjności nie była w ogóle przedmiotem zainteresowania, w piśmiennictwie ujawnia się również związanie spadku cen w drugim okresie z przypadającym na 2008 rok kryzysem gospodarczym, odczuwalnym na całym świecie jeszcze przez długi czas⁴³⁹. Spadek zatrudnienia, wstrzymany rozwój budownictwa, spadek wzrostu produkcji w przemyśle i pozostałe skutki powyższego okresu wskazują na czuły punkt systemu - choć oczywiście drugi uboczny produkt w postaci spadku emisyjności jawi się jako pożądany, to raczej nie będzie on długoletni, w przeciwieństwie do problemu nadpodaży uprawnień, jeśli nie znajdzie się dla niej rozwiązania.

Trzeci okres rozliczeniowy (2013-2012), określony na podstawie Dyrektywy 2009/29, to podejście systemowe z goła odmienne, wypracowane w oparciu o poprzednie błędy EU ETS. Przede wszystkim zaostrożona została polityka wobec największych emitentów, czyli sektora energetycznego, który już nie otrzymywał nieodpłatnych uprawnień, chyba że w kontekście modernizacyjnym, w którego wykorzystaniu Polska rokrocznie przewyższała inne kraje stosujące zwolnienie. Metody bezpłatnej alokacji określone były na podstawie tzw. *benchmarków*, czyli wskaźników dla wyliczeń przyznawanych uprawnień, określanych na podstawie wyników najefektywniejszych instalacji. Ogólny wzrost ceny uprawnień doszedł do okolic 25 euro za ekwiwalent tony dwutlenku węgla, a zasadą tego okresu miało być podejście do rozdziału uprawnień w drodze licytacji operatorów na aukcjach⁴⁴⁰, w których objęto około 40% wszystkich uprawnień EU ETS⁴⁴¹. Jak zidentyfikowano w trakcie wcześniejszych okresów, zwiększona dysproporcja w bezpłatnie przydzielanych uprawnieniach sektora przemysłowego jest naturalnym skutkiem zwiększonej podatności tego sektora na ucieczkę emisji, czyli przenoszenie przedsiębiorstw do obszarów, w których nie wykształcono prężnego systemu administracyjnego sankcjonowania emisji GHG⁴⁴².

Drugi okres rozliczeniowy obejmował jedynie dwutlenek węgla, natomiast trzeci okres włączył w system gazy takie jak podtlenek azotu (N_2O) oraz perfluorowęglowodory (PFCs)⁴⁴³, a także pozostałe gazy. Nie można zapominać również, że trzeci okres rozliczeniowy zbiegł się z drugim okresem rozliczeniowym Protokołu z Kioto, podobnie jak druga faza EU ETS zbiegła się z kiotowskim systemem w pierwszym okresie i wobec tego skutkiem tego było znalezienie punktów stycznych obu systemów⁴⁴⁴ - wyrazu dla powyższego można poszukiwać w przepisach Dyrektywy 2003/87 mówiących o możliwości wykorzystania jednostek CER oraz ERU na zamianę jednostek w ramach EU ETS, które nie zostały przedstawione do umorzenia w pierwszym okresie rozliczeniowym systemu kiotowskiego (2008-2012), a także wymianę samych jednostek CER i ERU na wymianę jednostek EU ETS już w drugim okresie kiotowskiego systemu, czyli po 2013 roku (art. 11a). Każdorazowo jednak zwraca się uwagę na to, by państwo członkowskie gwarantowało wymianę pod warunkiem możliwości zaliczenia projektu wykonywanego do kategorii projektów, nominalnie prowadzących do powstania jednostek ERU oraz CER. Co jednak istotne, mimo poprzedniego wymogu

439 A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 5, § 2.

440 T. Garret (ed.), *The environment and climate change review*, London 2020, s. 71 i s. 172.

441 W. Krawiec, *Wykorzystanie uprawnień do emisji gazów cieplarnianych przez emitentów krajowych w latach 2008-2012 - Analiza wystarczalności*, AUNC 2017, EKONOMIA 48, nr 1, s. 39-51.

442 Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji...*, op. cit.

443 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., uwaga nr 3a komentarza do art. 1.

444 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 7.

kwalifikacyjnego państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, by przyznawanie CER oraz ERU nie następowało w ramach działalności określonej w Dyrektywie 2003/87, co głównie należy poczytywać jako wskazania co do przedmiotu regulacji określonego w załącznikach do dyrektywy - wydanie jednostek CER oraz ERU ma się odbywać jedynie w drodze wyjątku, unikającego podwójnego przydziału, poprzez jednoczesne anulowanie uprawnień przez operatora instalacji w tym samym wymiarze (art. 11b). Choć określenie przydziałów CER i ERU jest, w ograniczonym zakresie, kwestią danego państwa, to jednak Dyrektywa 2003/87 wymaga współpracy w zakresie wymiany informacji dotyczących działań na rzecz koherentności dwóch systemów w ramach porządku prawnego danego państwa (art. 21). Jednocześnie zaś Komisja i podmioty UE stawiane są w pozycji powinności wspierania realizacji projektów CDM oraz JI, w zgodzie z porządkiem prawnym prawa międzynarodowego oraz prawa UE (art. 21a). Z unijnego systemu zostały wyłączone: projekty włączone do systemu globalnego, czyli projekty dotyczące użytkowania ziemi, a także zmiany użytkowania, projekty zalesiania, obejmujące projekty atomowe, elektrownie wodne znacznych rozmiarów (powyżej instalacyjnej nominalnej zdolności 20 megawatów), a także przedsięwzięcia dotyczące „rozbijania” określonych gazów cieplarnianych. Podkreślenia wymaga jednak rozmycie systemów normatywnych w zakresie przedłużonego okresu rozliczeniowego Protokołu z Kioto - państwa członkowskie, które nie ratyfikowały drugiej fazy systemu kiotowskiego, nie mogą zezwalać swoim podmiotom w kraju na wykorzystywanie jednostek Protokołu z Kioto powstałych od 2013 roku, natomiast jednostki CER i ERU powstałe do 2012 roku jak najbardziej mogą zostać wykorzystane⁴⁴⁵.

Nie jest w pełni uzasadnione stwierdzenie o rezygnacji z instrumentów uzgadniania z komisją krajowych środków w ramach systemu w trzeciej fazie EU ETS. Określona w art. 11 Dyrektywy 2003/87 norma odnosi się do tzw. krajowych środków wykonawczych (*National Implementation Measures*), które obejmują przygotowanie i przedłożenie Komisji wykazu instalacji terytorium danego państwa członkowskiego, objętych EU ETS, a także stanowiącego wykaz wszelkich bezpłatnych uprawnień alokowanych w danym państwie członkowskim. Komisja zatwierdza, odrzuca lub wskazuje poprawki dla takiego planu, przy czym nie może dochodzić do nieodpłatnego rozdziału uprawnień bez zgody Komisji⁴⁴⁶.

Trzeci okres to proces wyraźnej centralizacji systemu EU ETS, czego przykładem, oprócz zniesienia ww. zniesienia mechanizmu krajowych planów przydziałów, jest niewątpliwie wprowadzenie jednolitego rejestru na terenie całej UE, wraz z jednoczesnym odejściem od prowadzenia rejestrów krajowych przez wyznaczone do tego organy państwowe⁴⁴⁷, którymi pierwotnie w Polsce były Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji (KASHUE) oraz jego następca Krajowym Ośrodkiem Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE)⁴⁴⁸. Poprzednio wskazywano, że miała miejsce swoista dychotomia, w ramach której jednocześnie transakcje uprawnieniami i ich zapis objęty był w ramach EU ETS funkcjonowaniem krajowego rejestru, jak również rejestru unijnego pod nazwą *European Union Transaction*

445 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 96.

446 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 26.

447 K. Cięciak, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Polsce* [w:] J. Harasim (red.), *Współczesna gospodarka - wyzwania, dylematy, perspektywy rozwoju*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012, s. 12.

448 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., komentarz do art. 8.

Log (EUTL), przy czym w trakcie trzeciej fazy doszło na podstawie Rozporządzenia 389/2013 do wprowadzenia, funkcjonującego do dziś, Rejestru Unii, pełniącego funkcję rejestru publicznego ustanowionego na rzecz realizacji postanowień EU ETS, zwłaszcza w zakresie wydawania, przenoszenia czy rozliczania uprawnień do emisji GHG⁴⁴⁹. Rejestr Unii będzie obejmować wszelkie pozwolenia wydawane w ramach systemu unijnego (jak również zapisy wymian jednostek kiotowskich), wszelkie transakcje w ramach systemu. W praktyce zatem dla każdej instalacji stanowione będzie odpowiednie konto, na którym rejestruje się liczbę uprawnień, jakiej instalacji tej jest przypisana na podstawie bezpłatnej alokacji, wszelkie transfery uprawnień, liczbę zweryfikowanej emisji, jak również liczbę uprawnień, jakie operatorzy tych instalacji zobowiązani są oddać na koniec okresu rozliczeniowego. Konto w rejestrze posiada każdy operator prowadzący instalację objętą przedmiotem Dyrektywy 2003/87, przy czym podmioty indywidualne mogą również otwierać własne rachunki – taką podstawę statuuje art. 16 w zw. z Załącznikiem I Rozporządzenia 2019/1122, jako kształtujące formę tworzenia rachunków obrotowych, przeznaczonych głównie do wykorzystywania postanowień dotyczących zbywalności uprawnień do emisji.

Interesujący w tym zakresie jest kontekst dalszego funkcjonowania EU ETL mimo powołania Rejestru Unii, bowiem rejestr ten stanowi obecnie raczej punkt informacyjny nt. zgodności z realizacją obowiązków unijnego systemu – jak wskazano w art. 5 Rozporządzenia 2019/1122, ma on być ustandaryzowaną elektroniczną bazą danych, konstatając w kolejnych jednostkach redakcyjnych jego łączność z Rejestrem Unii. EUTL będzie obejmować informacje dotyczące transferu uprawnień oraz umorzeń poszczególnych operatorów, przedstawiający z trzyletnim opóźnieniem – na zasadzie jawności rejestrowej – przebieg funkcjonowania systemu przy szczegółowym informowaniu co do operatorów oraz instalacji uczestniczących w obrocie uprawnieniami⁴⁵⁰.

W trakcie przechodzenia z drugiego na trzeci okres rozliczeniowy ustawodawca unijny pozwolił na *banking*, choć większość państw członkowskich zrezygnowała z tego rozwiązania ze strachu przed bliżej niesprecyzowanym skomplikowaniem systemu⁴⁵¹. Przejście niewykorzystanych uprawnień dokonywało się w automatyczny sposób, tj. na rachunkach posiadania uprawnień alokowane w trakcie fazy drugiej EU ETS przekształcały się bez inicjatywy operatorów w uprawnienia wydawane w trakcie fazy trzeciej systemu i dodawane były do alokowanych uprawnień już na mocy nowego okresu rozliczeniowego⁴⁵². Przejście – czy używane w polskiej nomenklaturze zastępowanie⁴⁵³ – nie było dozwolone w pierwszej fazie EU ETS⁴⁵⁴.

Przenoszenie jednostek obecnie jest dozwolone, natomiast zachodzi istotna wątpliwość co do możliwości stosowania instytucji zwanej *borrowing*, czyli pożyczania w formie swoistej zaliczki uprawnień z przyszłego okresu rozliczeniowego – piśmiennictwo wskazuje, że należy uznać, że choć z uwagi na system aukcyjny nie jest to może wyrażone wprost, to z uwagi na konstrukcję rozliczania uprawnień i termin jego dokonywania ustanowionym każdorazowo na 30 kwietnia, ale następnego roku

449 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 40 oraz s. 136-137.

450 J. Abrell, *Database for the European Union Transaction Log*, 2021, pod adresem: https://euets.info/static/download/Description_EUTL_database.pdf, dostęp: 25.05.2021 r.

451 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt I, ak. 15.

452 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., komentarz do art. 11.

453 *Ibidem*.

454 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 133.

kalendarzowego względem okresu, w którym emisja rzeczywiście następowała (*vide* art. 12 Dyrektywy 2003/87), istnieje możliwość zaliczenia nabytych w przyszłości uprawnień w systemie aukcyjnym w poczet poprzednich emisji⁴⁵⁵. Metoda ta opiera się w istocie na tym, że do alokacji uprawnień dochodzi już w lutym danego roku kalendarzowego, co daje prawie dwa miesiące na rozliczenie uprawnień w poczet poprzednich emisji - przy czym mimo braku wyrażenia *borrowingu* w przepisie prawa nie można uznać takiego działania za działanie *contra* albo *praeter legem*, jeżeli sama Komisja Europejska wskazuje na możliwość stosowania takiej procedury⁴⁵⁶.

Dokładne omówienie unijnego systemu zarządzania emisjami gazów cieplarnianych nie byłoby możliwe przy pominięciu aspektu już czysto ekonomicznego, czyli samego procesu zbywania uprawnień. Podstawy dla przenoszenia uprawnień w ramach EU ETS należy poszukiwać w art. 12 Dyrektywy 2003/87, który oprócz poszerzenia zakresu procedury zbywania uprawnień na wszelakie podmioty prawa w UE wskazuje na konieczność zapewnienia przez państwa członkowskie nadzoru finansowego nad transakcjami uprawnień, zwłaszcza w obszarach tzw. *insider information* oraz potencjalnego manipulowania rynkiem. Charakter procedury transakcyjnej obecnie wyznacza Rozporządzenie 2019/1122 wraz z całym Rozdziałem 2 tego aktu - transakcje sprowadzają się do elektronicznych operacji, wykonywanych w świetle odpowiednich instrukcji przekazanych podmiotom autoryzowanym do zarządzania rachunkiem zbywcy, w szczególności obejmujących dokładne oznaczenie rachunku nabywcy, po potwierdzeniu których w Rejestrze Unii dochodzi do faktycznego, fizycznego przeniesienia uprawnień z rachunku na rachunek, co nazywane jest doręczeniem (*delivery*)⁴⁵⁷. Jak wskazuje się przy tym w doktrynie, charakter zapisu na rachunku w Rejestrze Unii ma ogromne znaczenie i stanowi właściwe potwierdzenie prawa własności (w znaczeniu potocznym nie jest to własność w znaczeniu prawa cywilnego) danego uprawnienia do emisji⁴⁵⁸, a jednocześnie wpis w Rejestrze Unii charakteryzuje konstytutywność przeniesienia danego uprawnienia z podmiotu A na podmiot B, bowiem to wpis w Rejestrze Unii doprowadzi do ostatecznego i nieodwracalnego sfinalizowania transakcji. Ewentualne podstawy podważania transakcji lub stwierdzenia nieważności nie doprowadzą do „cofnięcia” transakcji, jednocześnie nie jest wykluczone na ich skutek nakazanie przeprowadzenia nowej transakcji uprawnień, co nazywane jest odejściem od transakcji odwracalnej na rzecz transakcji przeciwstawnej⁴⁵⁹.

Z transakcji, jak już wspomniano, nie są wykluczeni indywidualni uczestnicy (a raczej - uczestnicy niebędący operatorami)⁴⁶⁰, ukierunkowujący swoje działania raczej na wartość wyrażaną w uprawnieniach w sensie ekonomicznym, a nie w ich zdolności do realizowania zapotrzebowania na rzecz publicznoprawnych obowiązków emitentów GHG. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, wtórny obrót uprawnieniami to w zasadzie podstawowa metoda zaspokajania potrzeb emitentów EU ETS, natomiast, jak wskazano, podmiotowo ten fragment systemu jest rozszerzony, a osoby dokonujące wymiany mają naznaczoną znaczną swobodę w zakresie uzgodnień transakcji (nie zaś

455 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt I, ak. 15.

456 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 133.

457 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 80.

458 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych...*, op. cit., s. 727.

459 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 142-143.

460 Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji...*, s. 48.

jej rozliczania)⁴⁶¹. Dowolność ta oznacza zwyczajną swobodę kształtowania stosunków obligacyjnych, oczywiście przy zachowaniu wymogów prawa.

Doświadczenie uzyskane w trakcie dwóch pierwszych okresów rozliczeniowych ukonstytuowało przeświadczenie organów i instytucji UE o konieczności ustanowienia instrumentu, radzącego sobie z nadpodażą uprawnień na rynku. Tej potrzebie odpowiadać ma rezerwa stabilizacyjna lub też rezerwa stabilności rynkowej, czyli *Market Stability Reserve* (MSR), instrument w dużej ogólności polegający na przekierowaniu części uprawnień przeznaczonych do alokowania na rzecz ustanowionej rezerwy⁴⁶². Na podstawie Decyzji 2015/1814 rezerwa została utworzona w 2018 roku, a zaczęła funkcjonować w 2019 roku, stanowiąc fragment unijnego systemu (art. 1).

W świetle art. 1 ust. 4 Decyzji 2015/1814 Komisja została zobligowana, by do 15 maja każdorocznie upubliczniać informację o tym, ile pozwoleń na emisję znajduje się w obiegu. Na mocy zaś art. 1 ust. 5 Decyzji 2015/1814 od ogólnego wolumenu sprzedaży uprawnień, jakie państwa mają sprzedać na podstawie art. 10 ust. 2 Dyrektywy 2003/87 (czyli uprawnień sprzedawanych w systemie aukcyjnym), przekraczających pułap 833 milionów uprawnień dostępnych na rynku, odejmuje się 12% uprawnień, tym samym blokując możliwość ich sprzedaży, co następnie ma się wiązać z przekazaniem odjętej puli uprawnień do MSR (art. 1 ust. 5 Decyzji 2015/1814)⁴⁶³. Po 2023 roku okres ważności pozwoleń, które trafiają do rezerwy, ma ulec skróceniu do jednego roku kalendarzowego, licząc od końca roku, w którym pozwolenia te miały być sprzedane (art. 1 ust. 5a), co zdaje się być słusznym powiązaniem z instrumentami zwolnienia uprawnień z MSR w przypadku spadku uprawnień w obiegu poniżej pułapu 400 milionów (art. 1 ust. 6) - jeżeli bowiem zachowania rynkowe, narzucone przymusem UE w drodze wycofania uprawnień, nie doprowadziły do skutecznego wyrównania dostępności uprawnień na rynku, wysoce nieprawdopodobne jest, by po prawie dwóch latach miałyby dojść samoistnie do przedmiotowego skutku.

W dyskursie nad MSR pojawia się słuszną wątpliwość co do podejścia prawodawcy unijnego oraz tego, dlaczego postanowił on ustanowić rezerwę zamiast zwiększyć wartość korygującego współczynnika liniowego, co *prima facie* powinno doprowadzić do skutecznego zmniejszenia dostępnej liczby uprawnień na rynku. Wątpliwość tę rozwiązać miał sam prawodawca, wskazując w motywie 4 Decyzji 2015/1814, że działanie takie raczej stanowiłoby rozwiązanie zbyt rozwleczone w czasie, tj. utrzymujące nadpodaż uprawnień nawet przez dekadę - na argument, który literatura odpowiada zapytaniem o możliwość rozpoczęcia okresu rozliczeniowego z niższym pułapem dostępnych uprawnień⁴⁶⁴. Argument ten zdaje się być w pełni uzasadniony, o ile nie przyjmujemy założenia o pewności prawa, w ramach którego znacznie lepiej chyba utrzymać poziom dostępnych uprawnień, znany już podmiotom EU ETS i oscylowanie w ramach płynnego i jednoznacznego systemu wstrzymywania i uwalniania dostępnych uprawnień. Szokowe zmniejszenie liczby uprawnień w nowym okresie rozliczeniowym mogłoby doprowadzić do konieczności wytworzenia nowych uprawnień - skutkiem recesji następującej w wyniku pandemii COVID-19 może okazać się konieczne stworzenie warunków bytowych dla wyrównania strat przedsiębiorców,

461 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt I, ak. 13.

462 M. Bukowski, J. Gąska, A. Śniegocki, *Uwalniając ukryty potencjał. Gospodarczy wpływ inwestycji w mikroinstalacje OZE oraz termomodernizację budynków*, Warszawa 2017.

463 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 95.

464 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt II, ak. 5.

zwłaszcza poprzez zapewnienie zwiększonej liczby uprawnień. Krótkotrwały wzrost potrzeby emisyjności zostałby utrudniony niedostępnością uprawnień na rynku, a co za tym idzie, wykreowałby potrzebę utworzenia nowych uprawnień na rzecz operatorów. Obecnie jednak mówimy o 24 - proc. przeniesieniu uprawnień z puli uprawnień aukcyjnych (z uwagi na przekroczenie limitu 833 mln uprawnień) do MSR przez cztery pierwsze lata funkcjonowania mechanizmu rezerwy, czyli do 2023 roku ⁴⁶⁵.

Wobec przyjęcia Decyzji 2015/1814 nie sposób pominąć również instrumentu pod nazwą *backloading*, czyli tzw. przeniesienia czy też postponowania uprawnień na inny okres. Problem istniejącej już w początkach trzeciej fazy ogromnej nadwyżki uprawnień wymagał szybkiego działania, jednocześnie współgrającego z odwleczonym w czasie mechanizmem rezerwy - w ten sposób doraźnym działaniem okazało się na mocy Decyzji 2015/1814 przeniesienie wolumenu 900 mln uprawnień przeznaczonych na potrzeby aukcji w latach 2014-2016⁴⁶⁶, co jednocześnie nie wpływałoby na liczbę dostępnych uprawnień, jako że stanowiły one liczbę wyliczoną z nadwyżki uprawnień. W przedmiotowych latach 2019-2020 wolumen sprzedanych uprawnień miał zatem wzrosnąć o 300 milionów pozwoleń w 2019 roku i 600 milionów pozwoleń w 2020 roku. W rzeczywistości pozwoleń tych nigdy nie sprzedano i zostały one objęte MSR⁴⁶⁷.

Przeniesienie miało mieć za punkt docelowy lata 2019-2020 i doprowadziło do widocznego, wymiernego zachowania rynku, na którym cena w ciągu roku wahała się nawet do granic dwukrotności swojej wartości przy pierwszych pozytywnych oznakach legislacyjnych dla instytucji *backloadingu*⁴⁶⁸. Modele ekonomiczne wskazują, że przedmiotowe decyzje czysto polityczne, takie właśnie jak *backloading*, mogą stanowić prawie połowę fluktuacji cenowej uprawnień na rynku, natomiast sam MSR bywa przypisywany przez ekspertów jako czynnik trwałego wzrostu ceny uprawnień na rynku od 2017 roku, przypisywany co do skutku do antycypacji podmiotów EU ETS wejścia MSR w życie z początkiem 2019 roku⁴⁶⁹.

Słuszne zatem staje się pytanie o moment, w którym swoisty ręczny hamulec stanowiący w słusznej sprawie może przekuć się w narzędzie nieusprawiedliwionej dyskryminacji państw członkowskich niebędących w stanie nadążać za polityką redukcyjną państw bardziej rozwiniętych, posiadających infrastrukturę energetyczną zdolną przechodzić w ekspresowym tempie do gospodarki niskoemisyjnej. Nie można jednak zarzucić, że efekt zwiększenia ceny poprzez zmniejszenie nadpodaży uprawnień nie został osiągnięty, dalszego rozwoju zachowań rynkowych jednak należy wyczekać zwłaszcza wobec unijnych działań na rzecz recesji gospodarczej na skutek pandemii COVID-19

2.3. Charakter uprawnień do emisji

Opracowaniem niepełnym byłoby podjęcie się próby scharakteryzowania unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych bez jednoczesnego

465 A. Czaplicki, *Ewolucja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji...*, op. cit., s. 12.

466 J. Dyduch, *Rozwój rynku unijnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych*, Studia Ekonomiczne 2014, Nr 198, Cz. 1, s. 60-69.

467 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt II, ak. 7.

468 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 92-93.

469 Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji...*, s. 14.

przeprowadzenia analizy prawnej charakteru zbywalnych uprawnień w ramach EU ETS. Na wstępie należy jednak wskazać, że omawiając uprawnienie lub pozwolenie do emisji w ramach niniejszego fragmentu, autor odnosi się raczej do jednostkowego uprawnienia danego podmiotu do wyemitowania określonej ilości gazów cieplarnianych - co jest niezmiernie istotne przy omówionym wyżej pozwoleniu na emisję GHG, poruszanego na łamach art. 5 i art. 6 Dyrektywy 2003/87, jako aktu administracyjnego reglamentującego sytuację podmiotu mającego dopiero zostać podmiotem unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Ponadto nie jest możliwe w ramach niniejszego opracowania omówienie pełnej gamy doktrynalnych rozważań wobec koncepcji zbywalnego uprawnienia do zanieczyszczania, siłą rzeczy zatem niniejszy fragment musi być ograniczony do zagadnień najistotniejszych oraz relewantnych dla tematu opracowania.

Jak wskazano wyżej, sama koncepcja uprawnień do emitowania szkodliwych gazów wykształciła się z problemu internalizacji środowiskowych kosztów zewnętrznych i przerzucenia ciężaru, przynajmniej finansowego, szkód w środowisku na podmioty przyczyniające się do nich⁴⁷⁰. Powietrze jako element środowiska jest raczej bezspornie przyjmowane jako dobro wspólne (*res omnium communes*), na które emitenci zanieczyszczeń szkodliwie oddziaływali⁴⁷¹. Reakcyjnym podejściem internalizacji byłoby wydzielenie określonej części środowiska naturalnego i wobec negatywnego oddziaływania na nie - zmuszenie szkodzącego do przejścia kosztów za wpływ na dobro innych, równie uprawnionych podmiotów. W kontekście powietrza zachodzi jednak istotny problem wyodrębnienia, utrudnione jest bowiem wydzielenie powietrza tak jak innych materialnych, klasycznie pojmowanych obiektów środowiska naturalnego, jak choćby ziemia, a następnie przyznawania wobec niego stosownego zespołu uprawnień za odpowiednio ponoszone obciążenia podmiotu uprawnień. W koncepcji uprawnień do emisji zanieczyszczeń uwagę zyskało podejście odwrócone, polegające co do zasady na zakazie określonego szkodenia w środowisku, a wykroczenie poza przedmiotową zasadę ma się wiązać z określonym prawem, zdatnym do wyodrębnienia i przypisania danemu podmiotowi⁴⁷². Dochodzi zatem do ustanowienia stanu prawnego, w którym podmiot pragnący w obiektywny i mierzalny sposób zaszkodzić środowisku ponad określoną miarę, będzie musiał być podmiotem danego uprawnienia do zanieczyszczenia środowiska, przy czym na potrzeby celowości włączenia podmiotu w ponoszenie kosztów razem z wszystkim innymi podmiotami dobra wspólnego, podejście takie winno jeszcze uwzględniać taką dysproporcję trudności oddziaływania między normatywnym emitowaniem a ponadnormatywnym emitowaniem, by to ostatnie stanowiło rzeczywiste odzwierciedlenie internalizowanego ciężaru. Podejście takie przy tym winno być wspierane przypomnieniem o zasadzie „zanieczyszczający płaci” - każde emitowanie, nawet normatywne, aczkolwiek wywołujące zanieczyszczające zmiany w środowisku, należałoby objąć niejako „w dół” podług tej zasady kosztami zanieczyszczania. Jak wskazuje się w literaturze, prawo dotyczące zarządzania emisjami zanieczyszczeń charakteryzuje się interdyscyplinarnością, co oznacza, że utrudnione będzie przypisanie instytucji uprawnień jako wyrażnej i koherentnej instytucji danej gałęzi prawa⁴⁷³.

470 A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 11, § 2, pkt II, ak. 1.

471 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych...*, op. cit., s. 712.

472 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 50.

473 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., uwaga nr 1a komentarza do art. 3.

Tak też w praktyce podnosi się, że podejście do projektowania modelu uprawnień do emisji jest ograniczone wyobraźnią ustawodawcy i ram, które zostały mu nakreślone - uprawnienie do wprowadzania ekwiwalentu dwutlenku węgla do atmosfery może przyjmować kształt publicznoprawnego prawa podmiotowego (prawnie zasadnego oczekiwania na rzecz konkretnego rozstrzygnięcia w sposób wiążący sytuacji prawnej danej jednostki przez organ administracji⁴⁷⁴), jak również symbol prawa podmiotowego opartego w instytucji pokwitowania na zasadzie art. 462 § 1 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 z późn. zm.) (dalej „k.c.”), co, domniemując, miałyby się opierać w poświadczeniu spełnienia świadczenia dłużnika, jakim byłiby operatorzy wobec Skarbu Państwa, na skutek dokonanego przez niego umorzenia stosownej liczby uprawnień. Oprócz powyższych instytucji wskazuje się również na możliwość ukształtowania uprawnień w oparciu o pojęcie towaru giełdowego w świetle Ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 312), który choć oczywiście na chwilę obecną nie obejmuje uprawnień do emisji GHG, to z uwagi na stosowanie już przepisów tej ustawy wobec innych środowiskowych instrumentów finansowych (*vide* kolorowe certyfikaty i świadectwa efektywności energetycznej) wydawałoby się możliwe do opracowania, aczkolwiek zbędne wobec kwalifikacji prawnej EUA w świetle prawa unijnego (o czym szerzej niżej). Ponadto wskazuje się na możliwość zaliczenia uprawnienia jako bazy derywatu towarowego czy finansowego, czyli bazy dla pochodnego instrumentu finansowego, którego cena związana jest bezpośrednio z cenami danego bazowego instrumentu, czyli w tym przypadku ceny jednostkowej za EUA⁴⁷⁵. Podkreśla się ostatecznie kwalifikację uprawnienia jako papieru wartościowego, zdefiniowanego w Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 328 z późn. zm.) (dalej „u.o.i.f.”). Taka kwalifikacja w prawie polskim zdaje się być wiodąca wobec art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. j u.o.i.f. i zaliczenia w nim uprawnienia do emisji jako instrumentu finansowego niebędącego papierem wartościowym, jak również w świetle rozwiniętej niżej regulacji Dyrektywy MIFID II⁴⁷⁶.

Co do zasady, wskazując na uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych (w kontekście prawa unijnego), mowa będzie o dobrze niematerialnym, charakteryzującym się nierynkowością, czyli co do zasady nieobjętego popytem, chyba że popyt gwarantowany jest władczością i przymusem państwowym, funkcjonującym jako jednostki na rzecz rozliczenia się z obowiązków publicznoprawnych, zdematerializowanym i objętym zapisem w rejestrze elektronicznym, wyrażającym uprawnienie danego podmiotu, tj. operatora instalacji lub statku powietrznego, będącego posiadaczem rachunku, na którym uprawnienie jest zapisane, do wyemitowania określonej ilości gazów cieplarnianych, przy czym uprawnienie to będzie pod określonymi warunkami zbywalne. Sama Dyrektywa 2003/87 nie konstatuje prawnej formy takiego uprawnienia, choć oczywiście nie można powiedzieć tego o wszystkich, prawnie relewantnych

474 M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VIII, Warszawa 2020, uwagi nr 7 i 8 komentarza do art. 28, za: W. Klonowicki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938; A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, rozdział V.

475 A. Torbus (red.), A.J. Witosz (red.), A. Witosz (red.), *Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, Warszawa 2016, uwaga nr 3 i nr 5 komentarza do art. 250.

476 K. Zacharzewski, *Skutki nielicencjonowanego pośrednictwa...*, *op. cit.*, s. 228.

aktach prawa UE (o czym szerzej niżej)⁴⁷⁷. Podkreśla się przy tym w literaturze, że fizyczne wpisanie - warunkujące, jak to omówiono, w sposób konstytutywny, obrót i istnienie danego uprawnienia - w Rachunku Unii nie przesądza o tym, że możemy mówić już o rzeczy w postaci prawa podmiotowego ujętego na rachunku unijnego systemu. Zresztą, akcent cywilistycznego podejścia jest w doktrynie mocno ostrożnie ograniczany kosztem szerszego ujęcia podejścia publicznoprawnego⁴⁷⁸, co należy oceniać co najmniej jako prawidłowe - jak nie dokonać transpozycji EUA do systemu krajowego, nie jest on w świetle Dyrektywy 2003/97 możliwy do wykładania z pominięciem kontekstu obowiązków administracyjnoprawnych, instytucja ta bierze formę w zależności od kształtu regulacji publicznoprawnej i wyraża się przez nią w procesach umarzania, zgodności, weryfikacji, sprawozdawczości i raportowania, a także rejestrowania uprawnień, kończąc na deliktach administracyjnych, powstających na skutek niedochowania obowiązków przez operatorów. Piśmiennictwo podkreśla charakter uprawnienia do emisji jako prawa podmiotowego publicznego nie tylko pozwalającego na jasną i obiektywną antycypację zachowania państwa wobec jednostki, co również pozwalającego na dysponowanie i rozporządzanie swoją sytuacją prawną, co odbiega od klasycznego ujęcia publicznego prawa podmiotowego, wyznaczanego w konkretnym stanie faktycznym konkretnego podmiotu, po podstawieniu pod aktualnie obowiązującą normę prawną. Jednostki uprawnień do emisji w tenże sposób miałyby być wyznaczane właśnie o tę - immanentną, tj. kluczową, wpisaną w rdzeń instytucji - charakterystykę zbywalności⁴⁷⁹.

Charakter prawny uprawnienia do emisji w ramach EU ETS wskazuje na zestaw istotnych wyróżników, pozwalających na skategoryzowanie przedmiotowego instrumentu. Należy zatem wskazać, że jest to niewątpliwie prawo podmiotowe, czyli określony kontekst normatywny składający się na konkretną sytuację danego podmiotu, wyznaczane o zespół uprawnień tego podmiotu wynikające z określonego stosunku, przy czym doktrynalnie należy z dozą zachowawczości podchodzić do stosowania definicji i cywilistycznych konstrukcji prawa podmiotowego⁴⁸⁰, chyba że normy publicznoprawne wprost wyrażałyby takie odniesienie⁴⁸¹. Prawa podmiotowe te cechuje, wielokrotnie poruszany wyżej, charakter niematerialny uprawnienia, wyrażający się w jego zapisie na rachunku. Uprawnieniom można również przydawać zamiennność, tj. zupełną nieodróżnialność (co nie wyłącza oczywiście konkretnej identyfikacji danego uprawnienia na rachunku) uprawnień, wyrażającą się w przypisaniu jednolitych obowiązków i uprawnień względem uprawnienia tego samego rodzaju (choć oczywiście zamienności nie można przypisać jednostkom EUA oraz EUAA). Ich ekwiwalent jest stanowiony wspólnie i wyraża się w jednej emisji tony dwutlenku węgla. Uprawnienia te są zbywalne, mogą być przedmiotem uzgodnionych pomiędzy stronami transakcji, brak jest ograniczenia w ich posiadaniu wyłącznie do operatorów, choć tylko oni będą

477 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, ak. 1, za: M. Wemaere i in., *Legal Ownership and Nature of Kyoto Units and EU Allowances*, w: D. Freestone, Ch. Streck (red.), *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen, and beyond*, Oxford 2009, s. 37.

478 M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do Działu II, pkt V, uwaga nr 11.

479 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych...*, op. cit., s. 716, za: A. Wróbel, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, s. 336.

480 B. Janiszewska [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 1 (art. 1-55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, uwaga nr 57 komentarza do art. 5.

481 Wyrok NSA we Wrocławiu z 22.09.1983 r., SA/Wr 367/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 75.

podmiotami obowiązku anihilacji uprawnienia z obrotu prawnego⁴⁸². Prawa podmiotowe te jednocześnie są prawami majątkowymi z uwagi na to, że oznaczone są przez określoną wartość rynkową, jak również cechują się przymiotem względności na skutek tworzenia ich przez samego ustawodawcę oraz swoistą „relacyjność” (istnienie wiązki uprawnień między konkretnymi podmiotami, *a contrario* dla obowiązkiwania *erga omnes*)⁴⁸³. Wskazuje się przy tym, że wykonanie tych praw ma odbywać się tylko dychotomicznie - albo poprzez przedstawienie do umorzenia w celu spełnienia obowiązków rozliczeniowych w ramach unijnego systemu handlu GHG albo w drodze rozporządzenia uprawnieniem poprzez przeniesienie go na inny podmiot prawa⁴⁸⁴.

Kontekst doktrynalnych rozważań w przedmiocie charakteru prawnego zbywalnych uprawnień do emisji na terenie Unii każdorazowo, bez względu na podejście konkretnego ustawodawstwa krajowego w UE, winien zamykać się w przepisach Dyrektywy MIFID II. Jak sama nazwa wskazuje, dyrektywa ta obejmuje rynki instrumentów finansowych (*Markets in Financial Instruments Directive*) - tak też Załącznik I Sekcja C Dyrektywy MIFID II wskazuje państwom członkowskim wprost, że w świetle przedmiotowej dyrektywy za instrument finansowy uznaje się uprawnienia do emisji, a także inne instrumenty pochodne oparte na nich, co można rozumieć jako włączenie pochodnych instrumentów opartych również na bazie uprawnień do emisji. Przy czym należy zastrzec, że w pkt 11 wskazano, że za instrument finansowy uznaje się uprawnienie do emisji obejmujące dowolne jednostki spełniające wymogi Dyrektywy 2003/87, co *prima facie* winno wskazywać na objęcie Dyrektywą MIFID II oprócz EUA również EUAA, a także jednostki CER oraz ERU pochodzące z projektów z pierwszego okresu rozliczeniowego lub z projektów z drugiego okresu rozliczeniowego systemu kiotowskiego, które wynikały z projektów mogących być objętymi postanowieniami EU ETS.

Pierwotnie Dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG (Dz. U. UE. L. z 2004 r. Nr 145, str. 1 z późn. zm.) (dalej „Dyrektywa MIFID I”) obejmowała jedynie derywaty mające za instrument bazowy uprawnienia do emisji, co wyrażało się w podejściu rozszerzania przedmiotowego podejścia do instrumentów finansowych poprzez rozszerzanie katalogu na narzędzia finansowe *sensu largo*, wyrażające już pośrednio sam kontekst finansowego znaczenia uprawnień do emisji. W myśl zatem Dyrektywy MIFID I rozpoczęto od derywatów, choć mogły się one wydawać niespotykane, dlatego że za wskaźnik dla ustalania ceny nie przyjmowały towaru lub jakiegokolwiek okoliczności faktycznej, a raczej poziom cenowy podmiotowych uprawnień do produkcji gazów cieplarnianych⁴⁸⁵.

Poza zakresem niniejszego opracowania zdaje się być możliwość omówienia pełnego wpływu na polskie prawo wprowadzonej Dyrektywy MIFID II, natomiast niezbędne jest wskazanie jej wpływu na rynek uprawnień do emisji GHG. Przede wszystkim

482 G. Borys, W. Krawiec, *Uprawnienia zbywalne do emisji gazów cieplarnianych jako innowacja finansowa*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2017, t. CIV, s. 223-234.

483 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych...*, *op. cit.*, s. 716-718.

484 K. Zacharzewski, *Skutki nielicencjonowanego pośrednictwa...*, *op. cit.*, s. 235.

485 F. Annunziata, F. Can Finance Help Save the Planet? The Case of Emission Allowances and MiFID II. *The Case of Emission Allowances and MiFID II*, 2020, pod adresem: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3539568, dostęp: 27.05.2021 r.

celem przedmiotowej dyrektywy jest zwiększenie bezpieczeństwa i pewności obrotu na rynkach finansowych, a co za tym idzie - również zwiększenie zaufania do nich, co miało być osiągnięte poprzez: podniesienie wymagań kapitałowych, poszerzenie zakresu regulacyjnego rynków finansowych oraz zwiększenie ich przejrzystości. *Ratio legis* zdawało się być jednoznaczne - podnieść poziom oraz jakość nadzoru, jak i regulacji rynków finansowych UE⁴⁸⁶.

Skutki wprowadzenia Dyrektywy MIFID II w zakresie funkcjonowania unijnego handlu uprawnieniami nie są kwalifikowane jednolicie. Po pierwsze, zmiany objęły obrót instrumentami finansowymi przez profesjonalne domy maklerskie, konieczność prowadzenia licencjonowanej działalności maklerskiej, uzyskiwania zezwoleń Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), co obejmuje również, *prima facie* w drodze zawężenia dostępu do możliwości otwierania rachunku obrotowego w Rejestrze Unii, konieczność uzyskiwania zezwolenia KNF na nabywanie uprawnień we własnym imieniu i na własny rachunek. Jednocześnie zaś stosowne zwolnienia powodują wyłączenie z tych obowiązków udziału w obrocie uprawnieniami przy nabywaniu uprawnień w celu umorzenia oraz zbywania swoich nadwyżek uprawnień. Wyłączenia te bywają uzależnione od dodatkowego charakteru prowadzonej działalności wobec działalności obrotu uprawnieniami do emisji⁴⁸⁷. Działanie w zakresie obrotu uprawnieniami do emisji bez stosownych zezwoleń jest objęte sankcją karną oraz sankcją administracyjną i jest również istotnie rozważane w kontekście sankcji nieważności czynności⁴⁸⁸. Za doniosłe dla samego funkcjonowania unijnego systemu w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym należy również uznać uprawnienie KNF do unieważniania przeprowadzonych aukcji uprawnień do emisji⁴⁸⁹. Dyrektywa MIFID II nie pozostała zatem bez wydźwięku dla operatorów, bowiem doprowadziła do konieczności podjęcia przez podmioty, które wcześniej tego nie dokonały, współpracy w dostępie do rynku przez domy maklerskie, przekładając tym samym się na koszty operatorów, przy czym jednocześnie należy mieć na uwadze co do zasady wyłączenie z tego zakresu podmiotów działających wyłącznie na rzecz wyrównania zapotrzebowania uprawnień przy przedstawianiu do umorzenia⁴⁹⁰.

Nie sposób mówić o uprawnieniach i ich charakterze bez równoczesnego wskazania problematyki, jaką nastręczały w funkcjonowaniu unijnego systemu. Pomijając szeroki aspekt systemowej nadpodaży uprawnień, która jako pierwsza nasuwa się na myśl, pojawia się również kontekst luk systemowych, w wyniku których dochodzi do kradzieży uprawnień do emisji. Jak już poruszono to w rozważaniach pierwszego rozdziału, w drugim okresie rozliczeniowym nastąpiła seria włamań do krajowych rejestrów uprawnień, co obejmowało procedurę nieuprawnionego dostępu do rachunku uprawnień i następnie przenoszenia uprawnień na inne rachunki. Kазus ten dostarczył wątpliwości co do zwalczania samych skutków prawnych takiego przestępstwa na gruncie funkcjonowania EU ETS, co wówczas nie było oczywiste z uwagi na

486 P. Hawranek, D. Michalski, *Analiza wpływu Dyrektywy MIFID II na rynek energii elektrycznej w Europie*, IKAR 2015, nr 3, s. 7.

487 M. Wierzbowski (red.), L. Sobolewski (red.), P. Wajda (red.), *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi* [w:] M. Wierzbowski (red.), L. Sobolewski (red.), P. Wajda (red.), *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 70.

488 K. Zacharzewski, *Skutki nielicencjonowanego pośrednictwa...*, *op. cit.*, s. 239-240.

489 M. Wierzbowski (red.) i in., *Ustawa o obrocie...*, *op. cit.*, komentarz do art. 20a.

490 P. Hawranek, D. Michalski, *Analiza wpływu Dyrektywy MIFID II...*, *op. cit.*

nieuregulowanie na poziomie prawa unijnego jednolitego charakteru zapisu uprawnień⁴⁹¹. Na gruncie jednak Rozporządzenia 389/2013 wskazuje się, że zapis w Rejestrze Unii jest gwarantem dowodowym posiadania danego uprawnienia i zwalczanie oszustw lub nieprawidłowości w Rejestrze Unii może się odbywać jedynie na zasadzie transakcji odwrotnej⁴⁹².

W praktyce obrotu uprawnieniami do emisji handel EUA jawił się jako narzędzie prowadzenia schematu wyłudzeń podatkowych. Co więcej, historia nawet wskazuje, że narzędzie to nie było marginalne, bowiem Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) alarmowała o możliwości istnienia procederu w niemal 90% transakcji mających za przedmiot uprawnienia do emisji⁴⁹³. Informacje te nie będą jednak pełne bez wskazania również, że wniosek ten wypływał ze skutków działań państw członkowskich, które podjęły zmiany prawodawcze na rzecz dostosowania opodatkowania transgranicznych transakcji EUA. W wyniku tych działań, rynek handlu uprawnieniami do emisji zanotował spadek sprzedaży o właśnie niemal 90%, i choć wniosek może *prima facie* być oczywisty, podkreślić należy, że korelacja nie oznacza wynikania. Doprowadziło to do inicjatywy międzynarodowych organów kontrolnych, w tym również polskiej Naczelnej Izby Kontroli (NIK) - analiza potwierdziła wyłudzenia podatku oparte na metodzie tzw. znikającego podatnika, w której w szeregu transakcji rozpoczynającej się w państwie, gdzie transakcje EUA nie były opodatkowane, w innym państwie z opodatkowaniem transakcji EUA podmiot obowiązany do odprowadzenia podatku VAT po rzeczonych transakcjach znikał, natomiast inne podmioty mogły otrzymać zwrot podatku od państwa opodatkowującego transakcje EUA podatkiem VAT. Polska jako jedno z pierwszych państw członkowskich UE zastosowała na rzecz przedmiotowego aktu instrument odwrotnego obciążenia⁴⁹⁴, w którym to nie sprzedawca a nabywca danego towaru zobowiązany jest do odprowadzania podatku VAT, co zdawało się być wówczas najlepszym możliwym rozwiązaniem⁴⁹⁵.

2.4. Metody alokacji uprawnień

Jak wskazano wcześniej, kręgosłupem EU ETS jest określenie limitu, w ramach którego podmioty operujące emisyjnymi instalacjami w UE muszą zmieścić się ze swoimi emisjami gazów cieplarnianych. Natomiast to, jakie działania będą przez te podmioty przedsięwzięte, by w tych limitach się zmieścić, zależy głównie od sposobu alokacji uprawnień, tj. rozmieszczenia danych uprawnień w ramach danych podmiotów. Pierwotna alokacja wyznaczy bowiem szacunki przedsiębiorcy prowadzonej przez niego działalności i tego, czy będzie musiał on emisję wyciąć, czy może bardziej korzystne dla niego okaże się nabycie odpowiedniej liczby uprawnień

491 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych...*, op. cit., s. 726, za: K. Kłaczyńska, *Prawne konsekwencje kradzieży uprawnień do emisji CO₂ - wybrane zagadnienia*, 2011.

492 M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych...*, op. cit., s. 726-727.

493 Europol, *Further investigations vat fraud linked to carbon emissions trading system*, 2010, pod adresem: www.europol.europa.eu/newsroom/news/further-investigations-vat-fraud-linked-to-carbon-emissions-trading-system, dostęp: 22.05.2021 r.

494 Por. dawny Załącznik 14 do Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2004 r., Nr 54, poz. 535 z późn. zm.), który obejmował odwrotnym obciążeniem wszelkie usługi w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, uchylony Ustawą z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1751 z późn. zm.).

495 M. Majczyna, 3.1.2. *Usługi objęte odwrotnym obciążeniem [w:] Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania unikaniu opodatkowania*, red. I. Ożóg, Warszawa 2021.

w drodze następcej alokacji od innego podmiotu. To w tym właśnie analizowaniu kosztowności ujmowane są rynkowe aspekty systemów handlu uprawnieniami *sensu stricto*⁴⁹⁶. Podejście do alokacji uprawnień będzie wyznaczać strategię prowadzenia działalności gospodarczej danego podmiotu emitującego GHG, który może, podporządkowując się limitowi, dostosować swoją instalację do zmniejszenia limitu, jak również może w wynikłej potrzebie zorganizować transakcję z podmiotem, który nadwyżkę uprawnień posiada. Istnieje również możliwość projektowania strategii *hedgignowych* (w domyśle zabezpieczających wahania ceny uprawnień na rynku), jak również w ostateczności ponoszenia kosztów popełniania deliktów administracyjnych, opartych w naruszeniach postanowień EU ETS⁴⁹⁷, przy czym należy zaznaczyć, że projektowanie sankcji wraz z ważeniem oszacowanych kosztów uprawnień zawsze powinno prowadzić co najmniej do finansowego skłaniania operatorów w stronę zapewnienia zgodności z systemem.

Mówiąc o alokacji uprawnień do emisji, nie można pominąć metody, w ramach której dochodzi do ich rozdzielania. W piśmiennictwie zazwyczaj podzielone zostaną one na trzy metody, przy czym dwie pierwsze z nich stanowią metody ściśle związane z tematyką nieodpłatnych przydziałów uprawnień - metodę historyczną, metodę jakościową lub aktualizacyjną, a także metodę aukcyjną. Metoda historyczna, znana też jako *grandfathering*, charakteryzuje się tym, że nie wiąże się ona z działaniami danego podmiotu w zakresie redukcji, a limity uprawnień są wyznaczane w oparciu o historyczne uwarunkowania emisyjności danego podmiotu. Tak dochodzi do pewnego utrwalenia limitu, bowiem to w przyszłości, bez względu na zmianę sytuacji danego podmiotu lub kontekstu okoliczności jego emisji, zawsze limit ustalany będzie o wartości z przeszłości. Metoda aktualizacyjna jest zwana również *benchmarkingiem* (z ang. *benchmark* można tłumaczyć jako wskaźnik jakościowy), opierająca się na analizie bieżącej lub niedawnej emisyjności danego podmiotu, co ma wyznaczać konieczność aktualizacji i zmiany przydzielanych uprawnień. Natomiast metoda aukcyjna sprowadza się do zastosowania mechanizmu aukcyjnego, czyli podejścia „kto da więcej”, gdzie alokacja uprawnień następuje w ramach nabywania przez podmioty uprawnień w stosunku do ich potrzeb, przy jednoczesnym określeniu liczby dostępnych uprawnień do nabycia⁴⁹⁸.

Przyznawanie uprawnień w ramach metody *grandfatheringu* cechowało pierwsze okresy rozliczeniowe EU ETS, w których bezpłatne uprawnienia przyznawane były operatorom wedle państwowego podziału historycznych emisji, przy czym od 2013 roku metoda historyczna zastępowana była podejściem głównie aukcyjnym⁴⁹⁹. W unijnym systemie handlu *grandfathering* przyjął formę bezpłatnego rozdzielania jednostek dookreślanych przez konkretne państwa członkowskie, przy czym w Polsce liczba przyznawanych jednostek była związana ze średnią całkowitą emisją danej instalacji, ustalaną na podstawie ostatnich pięciu lat emisji powstałych w trakcie funkcjonowania danej instalacji, natomiast ustalona liczba stanowiła element przyjmowanych krajowych planów podziałów uprawnień⁵⁰⁰.

496 E. Haites, *An emerging market for the environment: A Guide to Emission Trading*, UNEP, UCCEE, UNCTAD, Denmark, 2002.

497 T. Motowidlak, *Wybrane instrumenty polityki ekologicznej Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 164.

498 T. Motowidlak, *Wybrane instrumenty polityki ekologicznej Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 139-167.

499 I. Przybojewska, *Ocena mechanizmu rezerwy...*, op. cit.

500 M. Stoczkiewicz, *The Emission Trading Scheme in Polish Law. Selected Problems Related to the Scope of Derogation from the General Rule for Auctioning in Poland*, YAR 2011, nr 1, s. 95-114.

Oprócz oczywiście poruszonej wcześniej problematyki historycznego przydziału, jako powodującego nadwyżki jednostek EUA w obrocie, metoda historyczna ujawnia również swoje problemy przyznaczaniu przydziału dla nowych instalacji (siłą rzeczy niemogących mieć wcześniejszych emisji na potrzeby obliczeń), a także w zakresie naruszenia zasady PPP poprzez omijanie pożądanego obciążenia emitenta kosztami środowiskowymi⁵⁰¹. Z metodą bezpłatnej i historycznej alokacji wiąże się również piętnowane zjawisko, tzw. *windfall profits* (zysków nadzwyczajnych), opierające się w procesie przerzucania w cenę produktu energetycznego kosztów niemających pokrycia jednocześnie w kosztach wynikających z ryzyka węglowego. Oznacza to najzwyczajniej, że odbiorcy energii płacą więcej za energię elektryczną, niż faktycznie wynikałoby to z kosztów redukcyjnych z uwagi na bezpłatną alokację uprawnień na rzecz producentów energii⁵⁰². Rozwiązania na rzecz tych dolegliwości prawodawca unijny znalazł dwojakiego rodzaju - po pierwsze, przechodząc do metody bezpłatnej alokacji uprawnień w drodze *benchmarkingu*, czyli opierania przydziałów we wskaźnikach, a nie historycznych emisjach, a po drugie - w niemalże pełnym wycięciu bezpłatnych przydziałów na rzecz instalacji z sektora energetycznego (z drobnymi, omówionymi wyżej wyjątkami)⁵⁰³. Rozwiązanie na rzecz swobodnego „indeksowania” uprawnień kosztem odejścia od metody historycznej należy oceniać jak najbardziej pozytywnie, jako prowadzące do zaprzestania praktyki niestusznego wynagradzania największych emitentów, przy pomijaniu podmiotów podejmujących istotne dla EU ETS działania na rzecz wycinania emisji gazów cieplarnianych już od samego początku obowiązywania systemu⁵⁰⁴.

Poruszona metoda *benchmarkowania* jest również w literaturze określana jako podejście do alokacji na zasadzie *output-based*⁵⁰⁵. Podejście to można sprowadzić do założenia, że przyznawanie emisji powinno odpowiadać charakterowi intensywności emisji danego podmiotu (stąd inna nazwa metody *intensity-based*), co ma zmuszać do podejścia redukcyjnego u operatorów. Obecnie jednak czysta, wyżej wymieniona forma została wykluczona przez Komisję jako alokacja mająca miejsce po fakcie, *ex-post*, zależna od zachowania podmiotu w danym okresie rozliczeniowym⁵⁰⁶. Metoda jakościowa stanowi zatem twór trzeciej fazy EU ETS i opiera się na wynagradzaniu instalacji najbardziej efektywnych pod kątem redukcyjnym, przy jednoczesnym zmniejszeniu promowania instalacji wysoce emisyjnych poprzez spadek liczby przyznawanych im bezpłatnie uprawnień, co ma stanowić przyczynek do innowacyjności i przedsięwzięcia nowych, niskoemisyjnych projektów⁵⁰⁷.

Model unijnego *benchmarkingu* nie polega, jak wskazano wyżej, na wyłącznej analizie efektywności danego podmiotu - stanowi on bardziej narzędzie do oceny, tj. podejmujące analizę porównawczą wielu podmiotów czy firm tak, by wykrystalizować

501 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op.cit., roz. II, § 3, pkt I, ak. 4.

502 M. Moliński, *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Polityki Integracyjnej, Warszawa 2008, s. 553.

503 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt I, ak. 4 i ak. 5.

504 European Commision, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 40.

505 T. Motowidlak, *Wybrane instrumenty polityki ekologicznej Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 164.

506 Por. D. Demailly, P. Quirion, *CO₂ abatement, competitiveness and leakage in the European cement industry under the EU ETS: grandfathering versus output-based allocation*, Climate Policy 2006, 6 (1), s. 93-113. Co ciekawe, autorzy wskazują w swoich modelach ekonomicznych, że metoda rozdziału historycznego w przemyśle cementowniczym wykazuje wyższą zdolność redukcji emisji CO₂ niż w przypadku metody intensywności, jednak związana jest również z nieporównywalnie większym odpisem śladu węglowego na rzecz procedury ucieczki węgla.

507 European Commision, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 40

i nagradzać najlepszego pod kątem wycinania emisji GHG z tych podmiotów (dlatego też stosuje się analogię „najlepszego w klasie”). Podstawowe *benchmarki* w zakresie emisji będą się opierać na określonej emisji przypadającej jako wynik produkcji danego towaru. W ten sposób uwzględniane zostają emisje powstające w trakcie produkcji, przyczyniając się do modernizacji w procesach produkcji, a jednocześnie nie prowadząc do dyskryminacji producentów danego towaru z uwagi na wielkość, wiek czy wykorzystanie paliwa⁵⁰⁸ - większy co do potencjału emisji emitent może okazać się teoretycznie wyżej promowany z uwagi na fakt, że proporcjonalna ilość emisji w porównaniu do ilości produktu będzie konstatować o lepszej efektywności redukcyjnej. Jak wskazuje sama Dyrektywa 2003/87, metoda aktualizacyjna powinna prowadzić do zwiększonego wykorzystania energooszczędnych technologii, alternatywnych procesów produkcyjnych, wysokosprawnej kogeneracji, skutecznego odzyskiwania energii gazów odlotowych, wykorzystania biomasy oraz procesów sekwestracji CO₂. Pełny przydział uprawnień (100%) w drodze alokacji *benchmarkowej* będzie przysługiwać podmiotom, które osiągną wydajność w zakresie redukcji w oparciu o założenia najlepszych dostępnych technologii⁵⁰⁹ - do tego w zasadzie ma się sprowadzać konkurowanie pomiędzy sobą poszczególnych podmiotów danego sektora.

Art. 10a Dyrektywy 2003/87 stanowi w tym zakresie następujące zasady. Po pierwsze, pierwotnie podczas określania zasad dotyczących ustanawiania wskaźników *ex ante* przyjmowano dla danych sektorów i podsektorów średnie parametry 10% najbardziej wydajnych instalacji, które to parametry były analizowane na podstawie lat 2007-2008. Następnie od 2021 roku aż do 2025 roku wartości wskaźników określa się w oparciu o informacje przekazane w formie raportowania o krajowych środkach wykonawczych w latach 2016 i 2017. Ponadto Komisja ustala roczną stopę redukcji dla każdego wskaźnika i stosuje ją do wartości wskaźnika mających zastosowanie w latach 2013-2020 w odniesieniu do każdego roku z okresu 2008-2023, aby określić wartości wskaźnika na okres 2021-2025.

Jak wskazuje się przy tym w piśmiennictwie, metoda bezpłatnej alokacji w drodze przydziału na podstawie intensywności emisyjności nie opiera się wyłącznie na gołej analizie historycznego wzrostu jakościowego danej produkcji, ale również z uwzględnieniem możliwości ucieczki emisji w danym sektorze (szerzej omówionej poniżej), a także w oparciu o międzysektorowy współczynnik korekcyjny bądź współczynnik liniowy redukcji uprawnień. Wysoce jednak zauważalnym problemem *benchmarków* jest ich bezpośrednie związanie z produktami - każdy z produktów charakteryzuje się pewnym zestawem właściwych mu cech, co wymagałoby stosowanie szerokiej, nawet nadmiernej gamy różnych wskaźników, autonomicznych dla danej kategorii produktu⁵¹⁰. W praktyce wskazuje się, że wobec określonych sektorów, w których towary czy produkty nie ulegają prostemu podziałowi oraz kategoryzowaniu (np. sektory chemiczne w znaczeniu ścisłym czy sektory paliw), stosuje się rezerwowe podejście dla określenia wskaźników w oparciu o gaz naturalny jako paliwo odnośne⁵¹¹.

Nie można mówić o zagadnieniu wskaźników intensywności bez poruszenia zagadnienia polskiej skargi o stwierdzenie nieważności Decyzji Komisji 2011/278/UE z dnia 27

508 M. Sato, K. Neuhoﬀ, V. Zipperer, *Benchmarks for emissions trading - general principles for emissions scope*, Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper 2017, No. 321.

509 K. Sobieraj, *Wpływ porozumienia paryskiego na zmianę polityki...*, *op. cit.*, pkt I, ak. 1.

510 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, *op. cit.*, roz. II, § 3, pkt II, ak. 18.

511 M. Sato, K. Neuhoﬀ, V. Zipperer, *Benchmarks for emissions trading...*, *op. cit.*

kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. UE. L. z 2011 r., Nr 130, str. 1 z późn. zm.)⁵¹². Skarga Rzeczypospolitej Polski obejmowała żądanie stwierdzenia nieważności całego ww. aktu w związku z zarzutami naruszenia art. 194 ust. 2 akapit 2 w zw. z art. 192 ust. 2 lit. c TFUE (zarzut naruszenia zasady równego traktowania), a także naruszenia art. 191 ust. 2 w zw. z ust. 3 TFUE. Materia zarzutów sprowadzała się do konstatacji, że w drodze wydania decyzji doszło do pokrzywdzenia Polski jako państwa członkowskiego opierającego swoją energetykę na energetyce konwencjonalnej (węglowej) przy zastosowaniu wskaźników opartych na paliwie referencyjnym w postaci gazu ziemnego⁵¹³. Skarga podlegała oddaleniu, co TSUE argumentował celowością całego systemu unijnego handlu emisjami - nieracjonalne byłoby zróżnicowanie *benchmarków* dla produktów z uwagi na paliwo wykorzystywane w ich procesach, bowiem prowadziłoby to w rzeczywistości do utrzymania się tendencji wykorzystywania paliw konwencjonalnych, charakteryzujących się wysoką emisyjnością⁵¹⁴. Upraszczając, nierówne traktowanie przy podejściu do paliwa referencyjnego nie wynika z *a priori* negatywnego nastawienia do określonego państwa członkowskiego oraz jego rynku energetycznego, ale raczej z realizacji postanowień EU ETS wskazujących, że przydział bezpłatnych uprawnień ma wspierać innowacyjność i promować odchodzenie od paliw, które cechują się istotnie ustalonym, negatywnym wpływem na środowisko. Co więcej, TSUE wskazał, że narzędzie wskaźników skonstruowanych na różnicowaniu paliw w istocie mogłoby doprowadzić do odchodzenia od paliw mniej emisyjnych, na rzecz tych bardziej.

Podsumowanie charakteru uprawnień do emisji oraz kierunku, w którym zmierzają wobec coraz to zagorzalej polityki odchodzenia od bezpłatnego przydziału uprawnień, musi odbyć się poprzez omówienie metody alokacji uprawnień w drodze nabywania ich na aukcjach. Jak już wskazano niejednokrotnie, pragmatyka fazy III EU ETS skupiła się zwłaszcza na tym instrumencie i system aukcyjny jest elementem kluczowym dla EU ETS z uwagi na to, że wytycza on celowościowy charakter ponoszenia ciężarów ekonomicznych za wprowadzanie negatywnych zmian w środowisku - to kwestia rachunku finansowego danego podmiotu będzie decydować o tym, czy nabywać on będzie uprawnienia na rynku pierwotnym i jaką cenę będzie w stanie za nią oferować, jak przebiegnie dysproporcja kosztów nabywania uprawnień między kosztami zastosowania przedsięwzięć redukcyjnych w instalacjach, jak zorganizowana zostanie działalność danego podmiotu oraz czy będzie ona wymagała, wskutek porażek na aukcji lub zwiększonej, nieplanowanej działalności, udziału w rynku wtórnym⁵¹⁵. Można zatem wskazać, że przebieg aukcji *ab initio* ukształtuje plany redukcyjne operatorów, oczywiście takich, dla których kwestia uprawnień pozostaje elementem istotnie wpływającym na działalność. Należy podążać za większościowym poglądem wyrażanym w literaturze i ocenić pozytywnie kierunek przejścia EU ETS na system głównie aukcyjny, jako najlepiej urzeczywistniający wypadkową efektywności

512 Wyrok S(PI) z 7.03.2013 r., T-370/11, *RZECZPOSPOLITA POLSKA v. KOMISJA EUROPEJSKA*, ZOTSiS 2013, nr 3, poz. II-113.

513 K. Kowalik-Bańczyk (red.) i in., *Traktat o funkcjonowaniu...*, op. cit., uwagi nr 7 komentarza do art. 194.

514 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt II, ak. 19.

515 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt I, ak. 1.

ekonomicznej i celów środowiskowych, z jednoczesną sprawiedliwością rozdziału zachodzącą wśród podmiotów unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji⁵¹⁶.

Pierwotnie system aukcyjny w pierwszym okresie rozliczeniowym uprawniał jedynie do aukcji 5% ogółu dostępnych uprawnień dla danego państwa, w drugiej fazie ten limit uległ zmianie i państwa były uprawnione do alokacji aukcyjnej do wysokości 10% przyznawanego im udziału w liczbie uprawnień, przy czym rzeczywiście państwa członkowskie wykorzystały około 4% zasobów uprawnień do sprzedaży na aukcjach⁵¹⁷.

Poruszone zostało już obecne podejście prawodawcy unijnego, nakreślone w art. 10 Dyrektywy 2003/87 - zgodnie z nim podejście alokacji aukcyjnej jest od 2019 roku dla EU ETS zasadą, natomiast wyjątkowo uprawnienia przydzielane są w drodze bezpłatnej alokacji lub ewentualnie są przenoszone na rezerwy w trybie mechanizmów MSR. Ponadto od 2021 roku wymogiem stało się, by aukcje sprzedawane na platformach aukcyjnych stanowiły 57% ogółu dostępnych w obrocie uprawnień. Jedna pięćdziesiąta sprzedaży uprawnień w trybie aukcyjnym ma zostać od 2021 roku przeznaczona na fundusz modernizacyjny, ustanowiony na rzecz finansowania przedsięwzięć z zakresu modernizacji energetyki oraz poprawy efektywności energetycznej. Natomiast poszczególne państwa członkowskie są zobowiązane przekazywać co najmniej połowę dochodów uzyskiwanych w ramach pierwotnej alokacji aukcyjnej uprawnień na cele energetyczno-klimatyczne, takie jak: finansowanie badań naukowych i przedsięwzięć innowacyjnych o charakterze związanym z przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym, finansowanie przedsięwzięć dotyczących efektywności energetycznej, rozwoju OZE, metod CCS i innych, analogicznych projektów⁵¹⁸.

Podział uprawnień w świetle art. 10 ust. 2 ma polegać na przeznaczeniu 90% ogólnej liczby uprawnień sprzedawanych przez państwa członkowskie do podziału pomiędzy kraje UE na zasadzie historycznych emisji danego państwa w ramach systemu w 2005 roku lub przy alternatywnym zastosowaniu podejścia uśredniającego emisje danego państwa w latach 2005- 2007 - przy czym rozstrzygająca dla wyboru jednej z dwóch metod jest wyższa wartość emisji danego państwa. Natomiast jedna dziesiąta pozostałych uprawnień przyznawana jest dodatkowo jeszcze państwom członkowskim w interesie solidarności, wzrostu i połączeń międzysystemowych w Unii. Mechanizm dodatkowych 10% opiera się na zwiększeniu liczby określonej dla państwa przy zasadniczej metodzie rozdziału uprawnień (emisja historyczna lub uśredniona emisyjność w pierwszej fazie) o dany procent tych uprawnień na podstawie wskaźników z Załącznika IIa Dyrektywy 2003/87. Obrazując to na przykładzie: jeżeli wskaźnik z załącznika będzie wynosił dla danego państwa 50%, to jeżeli podstawo na aukcję dane państwo otrzymywało hipotetyczne 50 jednostek do sprzedaży, będzie mogło ono sprzedawać ostatecznie 75 jednostek. Tak też wskazać należy, że Polska otrzymuje odpowiednio o 39% więcej uprawnień na podstawie przedmiotowego załącznika Dyrektywy 2003/87. Natomiast jeżeli chodzi o rozdział EUAA, do sprzedaży aukcyjnej zostało przeznaczone jedynie 15% łącznej liczby uprawnień w obiegu (art. 3d ust. 2 Dyrektywy 2003/87).

516 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., uwaga nr 1a komentarza do art. 29.

517 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 28.

518 I. Przybojewska, *Ocena mechanizmu rezerwy...*, op. cit.

Główny kształt systemu aukcyjnego EU ETS jest wyznaczany w oparciu o postanowienia Rozporządzenia 1031/2010⁵¹⁹. Oferentami na aukcjach dotyczących uprawnień w ramach funkcjonowania EU ETS mogą być operatorzy instalacji stacjonarnych lub statków powietrznych posiadający rachunek posiadania, składający oferty w swoim własnym imieniu, w tym również wszelkie jednostki dominujące, zależne lub powiązane, wchodzące w skład tej samej grupy kapitałowej, jak również ugrupowania gospodarcze z tych podmiotów, składające oferty na własny rachunek i działające jako agent w imieniu swoich członków. Mogą nimi też być podmioty wyspecjalizowane, takie jak: przedsiębiorstwa inwestycyjne, instytucje kredytowe, posiadające stosowne zezwolenia, składające oferty na własny rachunek lub w imieniu swoich klientów. Ostatecznie oferty mogą składać podmioty publiczne państw członkowskich UE lub podmioty będące ich własnością (w Polsce będą to zwłaszcza tzw. spółki Skarbu Państwa), które kontrolują operatorów. Ponadto dodatkowym wymogiem uczestnictwa w systemie aukcyjnym jest legitymowanie się rachunkiem posiadania, a także: posiadanie swojej siedziby na terytorium UE, bycie operatorem lub operatorem statków powietrznych, korzystanie z rachunku bankowego, wyznaczenie minimum jednego przedstawiciela podmiotu uczestniczącego w aukcjach. Istotne jest ponadto posiadanie odpowiednich zabezpieczeń, zwłaszcza procedur identyfikacji tożsamości, tożsamości rzeczywistego beneficjenta (procedury *Anti-Money Laundering*, tzw. AML), rzetelności i wielu innych wymogów techniczno-organizacyjnych. Uczestnictwo w aukcjach jest warunkowane: odpowiednią płynnością finansową danego podmiotu, spełnianiem wymogów wnoszenia wadium (art. 49 Rozporządzenia 1031/2010), a także zdolnością proceduralną w zakresie określania ceny maksymalnej za oferowane uprawnienia (art. 57 Rozporządzenia 1031/2010).

Przedmiotem organizowanych aukcji są odrębne jednostki EUA oraz EUAA. Zgodnie z art. 6 Rozporządzenia 1031/2010 jedna oferta przedstawiana na aukcji musi obejmować wolumen co najmniej jednej partii uprawnień, składającej się z 500 uprawnień, składana jest w tracie wyznaczonego okresu i jest wiążąca od złożenia oferty, chyba że dany oferent ofertę zmieni lub wycofa. Oferent składa ofertę, wskazując określoną wartość wolumenu (czyli pakietów 500 uprawnień), ze wskazaniem na tożsamość podmiotu składającego ofertę (jeżeli zachodzi pośrednictwo w czymś imieniu), a także cenę wyrażoną w euro za każde uprawnienie z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku. Nabycie w drodze takiej metody nastręcza pytanie o charakter stosunku prawnego, jaki się zawiązuje, z uwagi na publicznoprawny charakter prawa podmiotowego, jakim jest uprawnienie do emisji - w literaturze wskazuje się na klasyfikację nabycia w drodze aukcji jako zawiązanie administracyjnoprawnego stosunku w drodze czynności cywilnoprawnej⁵²⁰. Pod kątem zaś organizacyjnym, w świetle prawa cywilnego, istnieje zagadnienie materialnego charakteru przystąpienia do nabycia uprawnienia w drodze pierwotnego nabywania na platformach aukcyjnych - pojawiają się poglądy stanowiące, że w istocie nie ma na gruncie EU ETS do czynienia (w przypadku prawa polskiego) z aukcją, a raczej przetargiem⁵²¹, co z uwagi na to, że zasadniczą różnicę między przetargiem a aukcją wyznacza się w oparciu o sposób

519 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 34.

520 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 73-73, za: E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 246-277.

521 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt I, ak. 9.

składania ofert, związanie ofertą i moment zawarcia umowy⁵²². Pogląd ten należy zdecydowanie podzielić. Istotne przedmiotowo są tu art. 70² k.c. określający, że w przypadku aukcji wybór oferty opiera się na potocznie rozumianym przebiceniu oferty, czyli związanie ofertą opiera się na złożeniu najwyższej oferty w toku prowadzonej aukcji. Z drugiej strony art. 70³ k.c. stanowi, że związanie ofertą w przetargu jest anihilowane okolicznością wyboru innej oferty, co w świetle omówionej niżej ceny rozliczeniowej, ustalonej po zamknięciu aukcji uprawnień do emisji, jest kluczowe i wskazujące na możliwość klasyfikacji procedury do przetargu.

Aukcje odbywają się na tzw. platformach aukcyjnych i giełdach w oparciu o system dealerski, zasadzający się na uczestnictwie w aukcji kilku czy kilkunastu podmiotów profesjonalnych, będących pośrednikami finansowymi, którzy działają na własny lub na cudzy rachunek. To państwa członkowskie są zobowiązane zorganizować miejsce do przeprowadzania aukcji, które będzie zapewniać przejrzystość, równe i uczciwe warunki dla wszystkich, bezpieczny i jawny dostęp do informacji, wraz z wszelakimi procedurami przeciwdziałania nadużyciom na rynku⁵²³. Państwa członkowskie dokonują wyboru metody przeprowadzenia aukcji w zakresie tego, czy będą realizować alokacje w tym trybie na wspólnej i powszechnej platformie aukcyjnej, określonej we wspólnej procedurze wyboru, czy może raczej zastosują podejście *opt-out*, w którym wyznaczają swoją własną platformę aukcyjną. Tak też się stało w przypadku Polski, Niemiec oraz - w czasie odpowiednio poprzedzającym wystąpienie ze struktur UE - Wielkiej Brytanii⁵²⁴. Choć aukcje organizowane są przez państwa członkowskie, to należy zaznaczyć, że uprawnienia na nich przedstawiane nie charakteryzują się homogenicznością, tj. przeprowadzana aukcja w imieniu danego państwa członkowskiego UE nie jest ograniczona jedynie do podmiotów danego kraju, co więcej, obejmuje ona również kraje EOG⁵²⁵ (*vide* wymóg jedynie siedziby oferenta na terenie UE). Wspólną platformą dla krajów, które nie skorzystały z własnego przeprowadzania aukcji, jak również platformą dla krajów, które z tej aukcji skorzystały, jest giełda pod nazwą *European Energy Exchange AG (EEX)* w Lipsku, będąca platformą aukcyjną dla alokacji uprawnień RFN, jak również Polski. Wcześniej dodatkowo wskazywało się na platformę brytyjską pod nazwą *ICE Futures Europe* w Londynie, która stanowiła miejsce aukcji Wielkiej Brytanii. Rzeczpospolita Polska, mimo że uzyskała zezwolenie Komisji Europejskiej, na chwilę obecną nie posiada własnej platformy aukcyjnej, wobec czego stosuje przejściowo organizację aukcji w ramach EEX⁵²⁶.

Aukcja polega na tzw. metodzie statycznej, tj. jednej rundzie aukcyjnej, w której jednocześnie wszystkie podmioty uczestniczące w aukcji przesyłają swoje oferty, nie znając ofert składanych przez innych uczestników aukcji. Organizator aukcji zbiera wszystkie przesłane oferty i po zamknięciu aukcji szereguje oferty od najwyższej do najniższej wraz ze zgłoszonym w aukcji wolumenem uprawnień, wyliczając na tej podstawie krzywą zagregowanego popytu. Na początku najistotniejszym elementem przed samą aukcją jest zweryfikowanie podmiotów, które mają zamiar uczestniczyć w danej

522 P. Nazaruk [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, Warszawa 2019, uwaga nr 4 komentarza do art. 70(1).

523 J. Baran, A. Jajnik, A. Ryszko, *Podstawy teoretyczne i dotychczasowe doświadczenia w organizacji procesu aukcji uprawnień do emisji w EU ETS*, JECOLHealth, Vol. 15, nr 6, s. 263-272.

524 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 29.

525 M. Kudetko, *Unijny handel uprawnieniami zbywalnymi na emisję CO₂*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia 2011, nr 37, s. 241-251.

526 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 29.

aukcji tak, by przeciwdziałać nadużyciom lub działalności przestępnej. Następnie zaś oferenci będą uiszczać stosowne zabezpieczenie na rzecz aukcji, zwane też wadium, które jest zwracane przegranym danej aukcji po jej zakończeniu. Całość jest realizowana w drodze elektronicznej platformy aukcyjnej, na łamach której zamieszczane są oferty. Wskazuje się, że okno ofertowe powinno być otwarte co najmniej dwie godziny, a po jego zamknięciu następuje automatyczne, w oparciu o algorytm, ustalenie ceny rozliczeniowej danej aukcji⁵²⁷. Operator aukcji przekazuje informacje o wynikach aukcji w formie ogłoszenia i następnie dokonywane są stosowne przeniesienia w Rejestrze Unii, wraz ze zwrotem wadium na rzecz przegranych. Przychody z przeprowadzonej aukcji trafiają ostatecznie do państw członkowskich UE, w imieniu których organizowana była dana sesja aukcyjna⁵²⁸.

Odrzucenie oraz przyjęcie ofert odbywa się poprzez wyznaczenie ceny rozliczeniowej, która stanowi punkt przecięcia krzywej zagregowanego popytu z krzywą zagregowanej podaży⁵²⁹ - najprościej zatem mówiąc, zaakceptowanie ofert następuje w punkcie, w który podaź, czyli możliwość ilościowa oferowanych uprawnień do emisji, wyczerpuje popyt, czyli możliwość nabywczą podmiotów zmierzających do nabycia uprawnień w drodze aukcji. To zaś, jeśli chodzi o granicę ustalaną na liście ofert, wobec których oferty zostaną zaakceptowane, natomiast jeżeli chodzi o cenę, jaką zapłacą podmioty składające oferty, to jest ona ustalana w oparciu o cenę rozliczeniową w odniesieniu do wolumenu zgłoszonego w ofercie. Bez znaczenia będzie zatem - oczywiście w zakresie ostatecznej zapłaty ceny - cena wyrażona w ofercie, wszystkie zaakceptowane oferty będą rozliczane w jednej cenie od wolumenu uprawnień, co ma przeciwdziałać nadużyciom rynkowym, domyślnie w formie zawyżania ceny przez podmioty mające taką możliwość⁵³⁰. Takie rozwiązanie nazywane jest *uniform-pricing* i gwarantuje zarówno zabezpieczenie interesów podmiotów, które nie są w stanie przedstawiać zawyżonych cen, jak również zabezpieczenie podmiotów, które co prawda mają dużą potrzebę nabycia odpowiedniej liczby uprawnień i są w stanie za nią odpowiednio zapłacić, natomiast mogłyby dyżo stracić przez zbyt dużą cenę w porównaniu do podmiotów poniżej jego oferty⁵³¹.

Istnieje ponadto możliwość unieważnienia przeprowadzonej aukcji, do której dojdzie przy ziszczeniu się dwóch - rozłącznych, co oznacza, że każdy determinuje unieważnienie samodzielnie - warunków. Do unieważnienia zatem dojdzie w przypadku, gdy wszystkie przedstawiane na aukcji uprawnienia nie zostaną objęte ofertami, jak również w przypadku, gdy cena rozliczenia będzie znacznie niższa od ceny obowiązującej na rynku wtórnym (czyli rynku transakcyjnym uprawnień) w okresie oraz bezpośrednio przed okresem składania ofert, z jednoczesnym uwzględnieniem wahań cenowych⁵³².

Praktyka wskazuje, że harmonogram aukcyjny jest projektowany przez poszczególne państwa autonomicznie i w zróżnicowany sposób. Należy jednak wskazać, że z uwagi na operatora aukcji w postaci EEX dla Polski relewantny dla nas jest kształt sposobu aukcji uprawnieniami do emisji w Niemczech. Tak też można wskazać, że giełda

527 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 31.

528 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt I, ak. 12.

529 J. Baran. A. Jajnik, A. Rysko, *Podstawy teoretyczne...*, op. cit.

530 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt I, ak. 11.

531 KASHUE, KOBIZE, *Aukcje uprawnień do emisji w EU ETS w okresie 2013-2020 zgodnie z dyrektywą 2009/29/WE*, Warszawa 2010, s. 17-18.

532 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt I, ak. 11.

EEX organizuje dla Polski aukcje uprawnień w drodze sesji odbywających się co środy, przy czym zakres przydziału uprawnień jest ustalany we współpracy z krajowym administratorem (KOBiZE)⁵³³. W 2021 roku Polska ma do rozdysponowania w drodze aukcji 18,702 milionów uprawnień EUA oraz 114 tysięcy uprawnień EUAA, na sesjach aukcyjnych w środy, od godziny co do zasady 9.00 do godziny 11.00, a sesje będą się odbywać od 3 lutego do 15 grudnia 2021 r.⁵³⁴. Co ciekawe, rozdział dostępnych uprawnień w określonych miesiącach zdaje się odpowiadać polskiej tendencji sezonu grzewczego - wolumeny uprawnień przypadających na jedną aukcję są prawie dwa razy niższe w sierpniu, niż na aukcji w lutym.

Powyższe fragmenty opracowania poruszyły ważki temat nadpodaży uprawnień i co za tym idzie - ich niskiej ceny. EU ETS posiada jednak również rozwiązania odwrotne, mające stabilizować zbyt wysoką cenę uprawnień poprzez właśnie zwiększenie podaży uprawnień na rynku. Instrument ten został zawarty w art. 29a Dyrektywy 2003/87 stanowiącym, że podlega on uruchomieniu każdorazowo, gdy cena uprawnień przez sześć kolejnych miesięcy utrzymuje się na poziomie trzykrotnie wyższym niż średnia cena uprawnień na rynku w poprzednich dwóch latach. Na skutek zainicjowania procedury możliwe będzie przyspieszenie procedury aukcyjnej dla części uprawnień lub uwolnienie 25% liczby uprawnień wpisanych na rezerwę utworzoną dla nowych instalacji⁵³⁵.

Dotychczas omówiono w kontekście regulowania rynku aukcyjnego, na których dokonuje się sprzedaż uprawnień do emisji, dyrektywy MIFID II, obejmujące zagadnienia kluczowe dla bezpieczeństwa i nadzoru nad rynkami finansowymi. Jednocześnie nie sposób pominąć kontekstu normatywnego tzw. informacji poufnych i zjawiska *insider trading*, ujętego w ramach Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. U. UE. L. z 2014 r., Nr 173, str. 1 z późn. zm.) (dalej „Rozporządzenie MAR”).

Mówiąc najogólniej o przedmiotowym akcie, należy wskazać, że tworzy on jednolite zasady ujawniania informacji poufnych, dotyczących rynków finansowych, na terenie całej Unii, w świetle którego dochodzi do konieczności jak najszybszego ujawniania informacji, które mają charakter cenotwórczych, tj. sprecyzowanych, zdarzeń lub okoliczności, które rzeczywiście mogą wpływać na wartość danego instrumentów finansowego. Motyw 51 Rozporządzenia MAR wprost wskazuje na wymóg podania informacji poufnych do wiadomości publicznej w odniesieniu do uczestników rynku uprawnień do emisji, przy czym przyjmuje się, że wymóg ten winien odnosić się jedynie do operatorów o takim obszarze działalności lub rozmiarze, którzy mogą mieć istotny wpływ cenotwórczy na uprawnienia do emisji, na produkty sprzedawane na aukcjach na podstawie uprawnień do emisji lub na powiązane z nimi pochodne instrumenty finansowe (czyli głównie derywaty bazujące na uprawnieniach) oraz oferty

533 J. Baran. A. Jajnik, A. Ryszko, *Podstawy teoretyczne...*, op. cit.

534 KOBiZE, *Nowy kalendarz aukcji uprawnień EUA na 2021 r.*, pod adresem: <https://www.kobize.pl/pl/articulo/aktualnosci-2020/id/1776/novy-kalendarz-aukcji-uprawnien-eua-na-2021-r>, dostęp: 29.05.2021 r.

535 M. Wierzbowski (red.), L. Sobolewski (red.), P. Wajda (red.), *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku. Komentarz*, pkt 4, [w:] M. Wierzbowski (red.), L. Sobolewski (red.), P. Wajda (red.), *Prawo rynku kapitałowego...*, op. cit.

składane na aukcjach⁵³⁶. Mimo tego motyw 51 wskazuje, że pomniejsi operatorzy nie są wyłączeni całkowicie z Rozporządzenia MAR, są oni wciąż objęci zakazem ujawniania informacji *insiderskich*.

Wskazuje się, że zakres ujawnianych informacji winien być relewantny do działalności prowadzonej przez danego operatora, tj. nie odnosić się jedynie do strategii czy planów obrotu uprawnieniami danego obrotu. Każdorazowo, stosując rozwiązania Rozporządzenia MAR przeznaczone dla EU ETS, należy również mieć na uwadze, czy obowiązek upubliczniania informacji nie wynika z obowiązku zasadniczego i czy w istocie nie dochodzi do ujawniania dwukrotnie takiej samej informacji. Piśmienictwo podnosi, że przedmiotowy zakres art. 17 ust. 2 Rozporządzenia MAR odbiega od podstawowego obowiązku upubliczniania informacji w oparciu o art. 17 ust. 1 Rozporządzenia MAR, bowiem charakter informacji musi być bezpośrednio lub pośrednio związany z EUA lub EUAA albo z instalacjami danego operatora, dotyczącymi: wydajności, działalności i ewentualnej niedyspozycyjności instalacji. To operator odpowiada za identyfikację informacji w świetle Rozporządzenia MAR jako poufnej, natomiast gwarantem realizacji obowiązków informacyjnych uczestników EU ETS są organy nadzoru finansowego w państwach członkowskich (w Polsce KNF)⁵³⁷.

2.5. Problemy systemu i próba oceny

Każdy skomplikowany zespół norm, który został ułożony w funkcjonalną całość, będzie prowadzić co najmniej do uwag rozwojowych, które mogą być szerzej suplementowane przez uwagi krytyczne. Unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych nie jest systemem perfekcyjnym, a jego szerokie omówienie, poczynając od podstaw aksjomatycznych, aż po krańcowe rozwiązania konkretnych instrumentów, wypukla jedynie szereg obszarów wymagających jeszcze sporej pracy. Nie będzie jednak słuszne wyszukiwanie jedynie błędów rozwiązania, bez propozycji stosowania wobec niego środków zaradczych - zagrożenie udziału ludzkiego w efekcie cieplarnianym nie jest na chwilę obecną kontekstem na tyle kwestionowanym, by nie budziło ono potrzeby konstruktywnego dyskursu, opartego na „tu i teraz”, ale również mającego baczną uwagę na przyszłość.

Sama prawna forma rozwiązań przyjętych w UE przyjmuje co najmniej bolesną konstatację o błędnym narzędziu przyjętym w nieprawidłowo zidentyfikowanych warunkach, przy jednoczesnym i godnym podkreślenia słusznym zamiarze. Unijna polityka klimatyczna nie wymierzyła prawidłowo środka - podejście pokładające wiarę w autonomię państw członkowskich oraz ich zdolność do solidarnej współpracy w bólach przerodziło się w podejście scentralizowane, bardziej jednolite co do wspólnego celu. Podmioty UE ukazały, całkiem zrozumiały, partykularyzm interesów, wobec których konieczne było rewidowanie w toku kolejnych okresów rozliczeniowych konkretnych rozwiązań. Metoda regulacyjna uskuteczniana w drodze dyrektywy, jako fundamentu dla EU ETS, w tamtym okresie mogła być zrozumiałym rozwiązaniem, zarówno w pierwszym okresie systemu, jak i w drugim. Idąc jednak za ciosem, instytucje i organy unijne, dokonując szerokich „prac remontowych” w systemie, przed

536 P. Hawranek, D. Michalski, N. Wielgosz, *Nowe obowiązki przedsiębiorstw elektroenergetycznych wynikające z rozporządzenia MAR*, IKAR 2016, Nr 4, str. 2.

537 S. Syp, A. Stokłosa, *MAR. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nadużyć na rynku. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 17.

rozpoczęciem okresu trzeciego mogły rozważyć podejście oparte na rozporządzeniu. Oczywiście jest, że energetyka oraz bezpieczeństwo kraju z nią związane są elementem podstawowym dla suwerenności danego kraju, jednak państwa członkowskie, podejmując się zobowiązania do wypełniania postanowień traktatowych UE, zobowiązały się również sprostać wyzwaniu naszych czasów. Jak wskazywano bowiem wyżej, prawo ochrony środowiska, a w tym zwłaszcza klimatu, a także pragmatyki zrównoważonego rozwoju wytyczają kierunek całej Wspólnocie i choć ważenie danego wyzwania jest z perspektywy krajowej jak najbardziej uzasadnione, to już podejście *a priori* z nastawieniem negatywnym do określonych rozwiązań zasługuje na krytykę. W tym zwłaszcza ujawniała się postawa Polski w pierwszych okresach systemu, jako państwa podejmującego walkę za wszelką cenę z jakąkolwiek formą transformacji z energetyki węglowej na energetykę bardziej zdywersyfikowaną. Wyjście od dyrektywy musiało również doprowadzić do skutku w postaci rozmycia siatki leksykalnej w aktach prawnych na poziomie krajowym oraz na poziomie prawa unijnego, co wynika z związania państw członkowskich co do celu, nie zaś metod rozwiązania problemu. Swoista „wolna ręka” w pierwszych fazach systemu doprowadziła do nieroztropnego podejścia wielu państw członkowskich, zwłaszcza w metodach bezpłatnej alokacji uprawnień⁵³⁸.

Długotrwałym i na chwilę obecną nierozwiązanym należy nazwać problem ucieczki węgla lub też ucieczki emisji (*carbon leakage*). Zjawisko to zostało rozpoznane jako analogiczna forma do eksportu przemysłu - w zasadzie sprowadza się do tego, że przedsiębiorcy przenoszą swoje siedziby lub instalacje albo zmieniają lub dostosowują swoje procesy produkcyjne poprzez przeniesienie produkcji z obszaru, który jest narażony - albo nawet jest to już faktem - na daleko idącą reglamentację prowadzonej działalności w dziedzinie ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Przedsiębiorcy tacy, na skutek działalności legislacyjnej w dziedzinie ochrony klimatu, kierują się do rejonów, w których regulacje tego typu są dużo mniej dolegliwe lub nie istnieją. W ten sposób dochodzi do sytuacji, w której właściwa emisja dwutlenku węgla, ale też innych GHG, jest eksportowana do miejsca dużo bardziej przyjaznego dla szkodliwej działalności antropogenicznych gazów cieplarnianych, głównie z uwagi na mniejsze lub nawet żadne obciążenie kosztami działalności emisyjnej. Tak jak z początkiem 2000 roku doszło do przenoszenia fabryk i szeroko pojętego przemysłu w rejony państw rozwijających się z uwagi na nieporównywalnie większą efektywność kosztową mimo potrzeby importu produktów, tak zatem producenci identyfikują obecnie, że działalność związana z ryzykiem węglowym może być bardziej opłacalna w innym miejscu⁵³⁹.

Dochodzi zatem do następującego zjawiska - Unia Europejska, zmierzając do zwiększenia redukcji emisji na terenie państw członkowskich i obszaru EOG, w istocie może doprowadzić do zwiększenia emisji w wymiarze globalnym, tylko poza granicami państw unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, przy czym towary przyczynające się do emisji nadal będą znajdowały się w obrocie na rynku wspólnym. Problem ten nie ujawnia się jedynie w kontekście klimatycznym, przenoszenie produkcji lub tańsza produkcja za granicą powoduje wyraźny spadek konkurencyjności i może doprowadzić do nierównego traktowania różnych podmiotów na tym samym,

538 A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 11, § 2, pkt IV.

539 M. Cygler, R. Jeszke, M. Pyrka, P. Sikora, K. Wójtowicz, *Ucieczka emisji jako efekt europejskiej polityki klimatycznej*, Przemysł Chemiczny 2016, nr 3, s. 374-379.

wspólnym rynku⁵⁴⁰. Co więcej, problem ten nie tylko powoduje dysproporcje w konkurencyjności, ale również skutkuje odpływem miejsc pracy oraz kapitału z UE, prowadząc tym samym do niepożądanych skutków w postaci bezrobocia. Szacunki przedmiotowego zjawiska wskazują, że może ono dotyczyć nawet kilkudziesięciu procent podmiotów w niektórych sektorach - za najbardziej narażone należy wskazywać sektory wysoce energochłonne, uprzemysłowione, takie jak: hutnictwo czy sektor chemiczny, przemysł cementowniczy i papierniczy⁵⁴¹. Ponadto w literaturze wskazuje się, że ucieczka emisji może być odczuwana w sposób pośredni, tj. poprzez obciążanie wysokimi kosztami sektora energetycznego, który następnie przerzucać będzie te koszty w cenie energii zapewnianej podmiotom legitymującym się dużym zapotrzebowaniem energetycznym⁵⁴². W ten sposób, choć może producenci przemysłowi nie mają instalacji emitujących znaczne ilości GHG, będą przenosić swoje zakłady produkcyjne z uwagi na nieopłacalne i nadal rosnące ceny energii. Takie zjawisko może się objawić w ucieczce nie tylko poza system EU ETS, ale może wiązać się z przenoszeniem produkcji w ramach samej Unii, z krajów, gdzie koszty energii elektrycznej zależą w ogromnej mierze od ryzyka węglowego (zwłaszcza Polski), do krajów ze znacznie tańszą energią elektryczną i dużym niezależnieniem od regulacji emisyjnej w UE⁵⁴³.

Dlatego właśnie Dyrektywa 2003/87 inicjuje środki zaradcze na ten problem, identyfikując sektory narażone na ryzyko ucieczki emisji i wspierając nieodpłatnie te sektory, tak by dane podmioty nie mierzyły się z trudnościami finansowymi związanymi z objęciem EU ETS. Metoda identyfikacji sektorowej jest dychotomiczna i opiera się na dwóch połączonych kryteriach, jakimi są intensywność emisji i intensywność handlu⁵⁴⁴. Art. 10a ust. 6 w zw. z art. 10b Dyrektywy 2003/87 za narażone na ucieczkę emisji uznawać będzie takie sektory, w których pojawia się istotne obciążenie wyników kosztów bezpośrednich (koszty uprawnień) oraz kosztów pośrednich (np. koszty przerzucone z sektora energetycznego). Dla konstatacji o narażeniu suma bezpośrednich i pośrednich kosztów dodatkowych, powstałych na skutek EU ETS, musi prowadzić do istotnego wzrostu kosztu produkcji, obliczanego w oparciu o proporcję wartości dodanej brutto (wartości wszystkich produktów po odjęciu kosztów ich powstania) na poziomie minimum 5%, a ponadto wymiana z krajami spoza UE musi zachodzić na poziomie powyżej 10%, przy czym definiuje się ją jako stosunek całkowitej wartości eksportu do państw trzecich (spoza EOG) powiększonej o wartość importu z państw trzecich do całkowitej wielkości rynku w EOG (roczny obrót plus całkowita wartość importu z państw trzecich) oraz ich intensywności emisji, mierzonej w kg ekwiwalentu CO₂ podzielonych przez ich wartość dodaną brutto w euro. Jeżeli omówiony wskaźnik intensywności przekracza wartość 0,2, a także zachodzi intensywność kosztów emisyjnych omówionych w art. 10a ust. 6 Dyrektywy 2003/87, dany sektor narażony jest na ucieczkę emisji⁵⁴⁵.

Podstawowe podejście w zakresie sektorów narażonych na ucieczkę to wsparcie finansowe podmiotów funkcjonujących w tych sektorach, tak by koszty wynikające

540 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 60.

541 A. Bluszcz, *Konsekwencje limitów emisyjnych dla górnictwa w Polsce*, Systemy Wspomagania w Inżynierii Produkcji 2018, nr 7, s. 218-230.

542 A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, op. cit., roz. 11, § 2, pkt IV, ak. 14

543 A. Bluszcz, *Konsekwencje limitów emisyjnych...*, op. cit.

544 K. Sobieraj, *Wpływ porozumienia paryskiego na zmianę polityki...*, op. cit., pkt I, ak. 2.

545 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 63.

z polityki klimatycznej mogły być kompensowane⁵⁴⁶. Działania te są wymierzone w pośrednie koszty wynikające z EU ETS, a organizowane są bezpośrednio przez państwa członkowskie na zasadach wytyczonych przez reguły unijnego przyznawania pomocy publicznej⁵⁴⁷. Dyrektywa 2003/87 wyznacza granicę, z możliwością oczywiście jej przekroczenia w uzasadnionych przypadkach, wedle której pomoc przyznawana w ramach finansowania podmiotów narażonych na zjawisko ucieczki emisji nie może przekraczać 25% dochodów państwa członkowskiego, uzyskiwanych przez państwo w ramach sprzedaży aukcyjnej uprawnień.

Oprócz finansowania podmioty narażone na ucieczkę wspierane są w narzędziach bezpłatnego przydziału uprawnień. Sektorom określonym jako narażone na ryzyko ucieczki emisji przysługuje 100% bezpłatnych uprawnień, choć nadal pod uwagę brane będą wskaźniki jakościowe i tylko 10% najbardziej efektywnych instalacji danego sektora otrzyma uprawnienia. Sektory przemysłowe niebędące narażonymi na ucieczkę emisji miały pierwotnie otrzymywać z puli bezpłatnych uprawnień jedynie 80% przeznaczonych dla nich pozwoleń, przy czym pułap ten jest zmniejszany z biegiem czasu o korygujący współczynnik liniowy, tak by w 2027 roku sektory przemysłu nienarażonego na ucieczkę emisji nie otrzymywały żadnych uprawnień nieodpłatnie⁵⁴⁸. Wobec sektorów narażonych na ryzyko ucieczki istniały również propozycje ulg podatkowych na produkty wykorzystywane w procesach tych sektorów⁵⁴⁹.

Pytaniem w zakresie ucieczki emisji, na które obecnie również nie ma odpowiedzi, jest to, jaki rzeczywisty udział tego procederu może mieć w Unii Europejskiej miejsce. Komisja Europejska sama przyznaje, że pomimo przeprowadzenia szerokich badań naukowych w tym zakresie nie został wypracowany jeszcze ostateczny dowód na istnienie zjawiska w strukturach EU ETS, przy czym wzrost cen uprawnień, który już dzisiaj jest odczuwalny w kieszeniach zwykłych obywateli UE, najprawdopodobniej doprowadzi do odmiennych wyników badań⁵⁵⁰. Co ciekawe, badania natomiast wskazują poszlakowe szacunki, które mogłyby dowodzić, że w istocie redukcja emisji gazów cieplarnianych obszarów EU ETS wcale nie jest wypadkową polityki klimatycznej Unii oraz działań przedsięwziętych przez podmioty systemu na rzecz zapewnienia zgodności z tą polityką - niektóre opracowania wskazują, że redukcja emisji w UE może w 10% lub nawet w większym wymiarze być związana właśnie z przenoszeniem produkcji od 1990 roku z rejonów Wspólnoty do krajów trzecich⁵⁵¹.

Z uwagi na brak pewności oraz konieczność przeciwdziałania zjawisku nie tylko prewencyjnie w obszarze systemu handlu emisjami UE podejmuje zwiększone prace nad rozpoznaniem śladu węglowego w produkcie importowanym. Mechanizm ten nazywany jest mechanizmem dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ i ma się opierać na równoważeniu różnic obciążeń pomiędzy podmiotami tego samego rynku wspólnego, tj. podmiotów EU ETS ponoszących ciężary emisyjne, jak również

546 J. Roter, *Wdrażanie pakietu energetyczno-klimatycznego - oddziaływanie państwa na gospodarkę*, Kontrola Państwowa 2017, Vol. 62, nr 4 (375), s. 97-107.

547 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt II, ak. 22.

548 A. Bluszcz, *Konsekwencje limitów emisyjnych...*, op. cit.

549 J. Kiszka, III. *Opodatkowanie emisji CO₂ i zużycia energii - czyli poszukiwanie złotego środka. Założenia projektu zmian dyrektywy energetycznej* [w:] *Prawo celne i podatek akcyzowy. Kierunki przeobrażeń i zmian*, red. T.D. Nowak, P. Stanisławiszyn, Warszawa 2014.

550 European Commission, *EU ETS Handbook*, op. cit., s. 60.

551 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 3, pkt II, ak. 23, za: F. Ekardt, J. Wieding, *Defending Environmental Economic Instruments Against the Economists and Their Opponents*, Environmental Law and Economics 2017, s. 83-106.

podmiotów importujących produkty do Unii, a jednocześnie nieponoszących ciężarów unijnej polityki klimatycznej. W mechanizmie można wyróżnić dwa podejścia do naliczania obciążeń i będą się one sprowadzać do różnic w miejscu pochodzenia lub w miejscu przeznaczenia towaru. Najintensywniej dyskutowany jest - wskazany w wyżej omówionym Zielonym Ładzie - podatek graniczny, który może uwzględniać koszty emisyjne państwa pochodzenia lub zupełnie nie zauważać wcześniej ponoszonych kosztów i obciążać wszystkich jednakowo. Należy jednak podkreślić, że w pomyśle tym, z uwagi na ogromną globalizację przemysłu i współczesne zniwelowanie kosztów importowych, w tym kosztów transportu, ujawnia się znów zagrożenie dla konkurencyjności produktów Unii Europejskiej⁵⁵².

Przy omawianiu problemów w skali makro analitykom, politykom i naukowcom ucieka z pola widzenia również problem w skali mikro. Jak wskazywano już w niniejszym opracowaniu, cena kosztów uprawnień do emisji w niektórych założeniach może sięgać transponowania nawet o połowę na cenę odbiorców końcowych energii elektrycznej⁵⁵³. Choć Unia rozpoznaje ten problem, każdorazowo wskazuje w postanowieniach EU ETS na konieczność uwzględniania przenoszenia kosztów, nie proponuje jednak rozwiązań u odbiorców końcowych w postaci gospodarstw domowych. Oczywiście koszty pośrednie uwzględniane są w ramach konkretnych działalności sektorowych, a UE podejmuje względem takich przedsiębiorców określone środki doraźne w postaci pomocy publicznej⁵⁵⁴, jednak niezauważalne zdaje się być pokrzywdzenie w kosztach pomniejszych użytkowników energii elektrycznej. Wymiar ekonomiczny problemu wymyka się zatem wymiarowi społecznemu wyzwania.

Aktualny, choć częściowo mitygowany, zdaje się być problem tzw. efektu łóżka wodnego (ang. *waterbed effect*). Obrazowe nazewnictwo zdaje się być bardzo odpowiednim - tak jak w łóżku wodnym nacisk z jednej strony pozostaje wyrównany z drugiej strony, przy jednoczesnym zachowaniu ilości wody w łóżku wodnym, takie efekty zdają się zachodzić przy wywieraniu presji w drodze nacisku wywieranego przez EU ETS. Generalnie należy wskazać, że skuteczne działania redukcyjne jednego z państw, które wypełnia swoje zobowiązania i którego podmioty gospodarki podejmują się redukcji, będą prowadzić do zachowania nadal takiej samej emisji GHG na skutek następczej sprzedaży i przekazywania uprawnień, które zostały zredukowane przez podmioty innego państwa. Emisja w rzeczywistości się przenosi, choć powinna być eliminowana⁵⁵⁵. Za przykład mitygowania przedmiotowego zjawiska można by uznać omówione wyżej unicestwianie uprawnień w rezerwie, które identyfikując nadprogramową liczbę uprawnień dostępnych na rynku, w wyniku określonego utrzymywania się tendencji nadpodaży, doprowadzi do usuwania z obiegu uprawnień tam się utrzymujących.

Nie można wskazać, że wymiar problemów EU ETS przyjmuje postać wad konstrukcyjnych norm i instytucji prawnych. Sam unijny system jako rozwiązanie prawne był związany z szeregiem sporów sądowych, co było wskazywane w niniejszym rozdziale. Z orzecnictwa unijnego wynikają jednak istotne lekcje, które pozwalają, jak zwykle, odczytać celowościowe założenia prawa unijnego, wiodące prymat nad

552 M. Pyrka, J. Boratyński, I. Tobiasz, R. Jeszke, M. Sekuła, *Skutki wprowadzenia podatku granicznego od emisji GHG w warunkach zaostrzenia polityki klimatycznej UE*, Warszawa 2020.

553 J. Woźniak, *Wpływ kosztów wykupu pozwoleń...*, op. cit.

554 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. V, § 2, pkt II, ak. 8.

555 K. Bruninx, M. Ovaere, *Waterbed leakage drives EU ETS emissions: COVID-19, the Green Deal & the recovery plan*, pod adresem: www.assets.researchsquare.com/files/rs-270917/v1_stamped.pdf, dostęp: 30.05.2021 r.

wykładnią literalną unijnych przepisów prawa. Judykatura wyraża poglądy w równej parze idące z podejściem Komisji w zakresie prowadzenia polityki klimatycznej, ze szczególnym zainteresowaniem wobec realizacji misji redukcji antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych. Jedynie wyjątkowo, gdy naruszenia lub wątpliwości są takiego ciężaru gatunkowego, że nie sposób podążać za duchem unijnej regulacji prawa środowiskowego, Trybunał staje naprzeciw działalności instytucji unijnych, zastrzegając każdorazowo szerszy kontekst orzeczenia, wykraczający poza sam wynik rozstrzygnięcia sądowego.

Rozdział 3.

Polskie przedsiębiorstwa energetyczne w kontekście funkcjonowania EU ETS

3.1. Implementacja systemu w polskim ustawodawstwie

Znając podejście prawa wobec zagadnienia handlu emisjami gazów cieplarnianych na poziomie wspólnotowym, istnieje podstawa do przeprowadzenia badania prawa krajowego i jego zdolności do implementacji przepisów UE, zwłaszcza w zakresie wiążącego celu Dyrektywy 2003/87. Szerokie omówienie tematu wymagałoby omówienia tego zagadnienia z ujęciem wszystkich państw członkowskich oraz uczestniczących państw EOG, wraz z przedstawieniem każdego sektora EU ETS, który posiada własne materialnoprawne podstawy w prawie administracyjnym konkretnego obszaru. Problem ten należy pozostawić na odrębne opracowania, zajmując się jedynie największym obszarem, tj. sektorem energetycznym, działającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Komisja Europejska posiada instrumenty weryfikacji tego, jak dany akt został do porządku krajowego transponowany. Najistotniejszym z nich jest tzw. *Internal Market Scoreboard*, czyli instrument oceny funkcjonowania rynku wewnętrznego, polegający na prowadzeniu przez Komisję Europejską okresowych aktualizacji przez państwa członkowskie jakości dokonywanych transpozycji dyrektyw, w formie wskaźników dla poszczególnych państw, które są publikowane od 1997 roku. Instrument ten, realizując postulat jawności, prowadzi do rzetelnej weryfikacji dokonanych poszczególnych państw w ramach harmonizacji przepisów prawa europejskiego⁵⁵⁶. Polska stanowiła przedmiot takich publikacji właśnie w kontekście handlu emisjami - termin ogólny implementacji Dyrektywy 2003/87 został wyznaczony na koniec 2003 roku, natomiast termin dla Polski wyznaczono na 1 maja 2004 r., przy czym właściwa polska ustawa w tym zakresie weszła w życie 1 stycznia 2005 r.

Piśmiennictwo wskazuje, że Polska nie powinna była się znaleźć w pierwszym i drugim okresie rozliczeniowym EU ETS, co jednak nie zmienia faktu, że miało to miejsce i to nawet z pozytywnym skutkiem w postaci wypracowania doświadczenia w strukturach administracyjnych, zarządzających systemem w Polsce⁵⁵⁷. Polska dokonała transpozycji Dyrektywy 2003/87 głównie na podstawie dwóch ustaw. Po pierwsze, była to Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. z 2004 r., Nr 281, poz. 2784 z późn. zm.) (dalej „Ustawa o handlu uprawnieniami”), a po drugie - Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1077) (dalej „Ustawa o systemie zarządzania emisjami”). Co ciekawe, ówczesny art. 5 Ustawy o handlu uprawnieniami wprost wskazywał, że handel uprawnieniami do emisji nie jest w istocie jednolity, a system dzieli się na

556 D. Bach-Golecka, 6. *Komisja Europejska: pragmatyzm i innowacyjność w stosowaniu instrumentów soft law* [w:] *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, red. T. Giaro, Warszawa 2016.

557 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., Wprowadzenie, ak. 13.

część systemu unijnego oraz część systemu handlowego, nad którymi to systemami pieczę sprawował minister właściwy do spraw środowiska.

W doktrynie już od samego początku, zanim jeszcze weszła w życie dyrektywa MIFID II, pojawiało się stanowisko, że uprawnienia do emisji stanowią prawa majątkowe w formie instrumentu finansowego⁵⁵⁸. Pod kątem definicyjnym należy wskazać, że Ustawa o systemie handlu uprawnieniami prawidłowo definiowała wszystkie klasyczne gazy cieplarniane, choć oczywistym błędem było zamknięcie katalogu gazów, przy jednoczesnym nieobjęciu gazów cieplarnianych definicją prawa międzynarodowego i UE (GHG jako gazy związane z promieniowaniem zwrotnym). Jak wskazano to już wyżej, polski ustawodawca wyszedł z własną definicją, wskazując zamiast operatora na prowadzącego instalację. Instalacje krajowe mogły być czasowo, na wniosek prowadzącego instalację, wykluczone z krajowego systemu, pod warunkiem że prowadzący instalację zobowiązał się do prowadzenia instalacji w ten sposób, że jego emisje nie przekroczyłyby pułapów emisyjnych przyznanych mu nominalnie w przypadku braku wykluczenia z systemu. Wykluczenie następowało w formie decyzji administracyjnej, a wykluczona instalacja wciąż musiała wywiązywać się z obowiązków monitorowania i raportowania. Art. 26 Ustawy o handlu uprawnieniami stanowił natomiast katalog sposobów wykonywania praw z uprawnienia do emisji - uprawnienia do emisji mogły być wykorzystane na własne potrzeby prowadzącego instalację, odpowiadając rzeczywistej emisji danej substancji do powietrza, mogły być sprzedawane, a także mogły być wykorzystane w następnych latach okresu rozliczeniowego lub w następnym okresie rozliczeniowym, co oznacza, że uprawnienia podlegały *bankingowi*.

Jakakolwiek emisyjność instalacji objętych systemem była wykluczona bez uzyskania stosownego zezwolenia, wydawanego na wniosek prowadzącego instalację przez organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia do emisji pyłów do powietrza na podstawie przepisów Prawa ochrony środowiska, którym zazwyczaj był prezydent miasta lub starosta, marszałek województwa albo regionalny dyrektor ochrony środowiska (w zależności od obszaru, na którym znajdowała się instalacja). Decyzja administracyjna, za pomocą której udzielano zezwolenia, wydawana była na 10 lat i musiała wskazywać: jakiego rodzaju substancje są obejmowane zezwoleniem, rodzaj instalacji objętej systemem, a także wymagania z zakresu raportowania i monitoringu. Zezwolenia na emisje traktowane były raczej jako akt indywidualizujący, tj. o ile sam akt administracyjny w postaci wiążącego koncesjonowania działalności emisyjnej przez organ administracji miał nie podlegać przeniesieniu na inny podmiot na dowolnych zasadach⁵⁵⁹. Ważki w tym zakresie jest art. 195 ust. 1 pkt 4 Prawa ochrony środowiska, który stanowi, że pozwolenie emisyjne może zostać cofnięte lub ograniczone w przypadku przekroczenia krajowych pułapów emisji, o których mowa w art. 15 ust. 1 Ustawy o systemie zarządzania emisjami⁵⁶⁰.

558 Por. I. Bednarz, M. Zwyrtke, *Handel emisjami CO₂ - aspekty podatkowe*, PP 2007, nr 9, s. 28-34; Por. również A. Dmowski, *Istota praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia [w:] Opodatkowanie pochodnych instrumentów...*, op. cit., który wskazywał, że w istocie uprawnienia nie są instrumentami finansowymi, błędnie jednak przyjmując, że istota uprawnienia wyraża się jedynie w jego formie pochodnej, a więc, że uprawnienie może być jedynie badane pod kątem bycia derywatem.

559 E. Szczygłowska, 4.4.5. *Tak zwany handel emisjami [w:] Sukcesja uprawnień...*, op. cit.

560 K. Szuma, *Prawo ochrony środowiska. Zarys wykładu. Wybór materiałów, tez orzeczeń, sądów, kazusów oraz testów*, Warszawa 2013, roz. II, § 6 pkt II.

Wraz z wydaniem zezwolenia instalacje otrzymywały uprawnienia do emisji, które podlegały opłacie⁵⁶¹. Uprawnieniem do emisji w świetle przedmiotowej ustawy było uprawnienie do wprowadzania do powietrza ekwiwalentu gazów cieplarnianych (lub innych wymienionych w ustawie substancji), wobec którego mogą być wykonywane określone prawa (zbywanie, nabywanie, umarzanie)⁵⁶². Zbywanie uprawnień w świetle pierwotnych postanowień pierwszej implementacji było uregulowane pod kątem podatkowym w dwójnasób - w pierwszej kolejności, w przypadku sprzedaży uprawnień poza granice kraju, transakcje te nie były opodatkowane, co - jak już wskazywano - było problemem stosowania wyłączeń na tzw. znikającego podatnika. Pierwotnie EUA były przedmiotem obrotu na Towarowej Giełdzie Energii SA, co ciekawe jednak nie były to jedyne uprawnienia do emisji traktowane jako towar giełdowy w świetle ustawy - również CER oraz ERU powstałe w wyniku projektów rozwoju czystej energii oraz mechanizmu czystych wdrożeń mogły być przedmiotem obrotu, jeżeli zostały dopuszczone do obrotu na podstawie odrębnych przepisów⁵⁶³.

Natomiast nabywanie uprawnień w drodze zakupu od podmiotu spoza Polski lub ewentualnie podmiotu krajowego było traktowane jak najbardziej jako opodatkowane podatkiem VAT. Co istotne, literatura bardzo celnie zauważała wartość uprawnienia w momencie jego zbywania, bowiem samo pozwolenie emisyjne nie inkorporuje w siebie jako takie wartości, dopóki dany podmiot nie będzie zobowiązany do jego umorzenia. Prowadzący instalację, któremu przyznano uprawnienia do emisji, uiszczał opłatę, ustaloną zgodnie z art. 25 *Ustawy o handlu uprawnieniami*. W literaturze wskazywano w związku z tym, że alokacja bezpłatna uprawnień do emisji nie powinna być uznawana za nieodpłatne świadczenie lub inną formę pomocy państwowej, która miałaby podlegać opodatkowaniu⁵⁶⁴. Podkreślić przy tym należy, że pierwotnie katalog podmiotów uprawnionych do bycia stroną transakcji przenoszącej uprawnienia do emisji był zawężony jedynie do prowadzących instalacji, choć odrębnie w unijnym systemie katalog ten obejmował wszystkie podmioty prawa. Zbycie uprawnień w ramach krajowego systemu handlu uprawnieniami na rzecz podmiotu niebędącego prowadzącym instalację zdaniem piśmiennictwa musiało się łączyć z sankcją nieważności czynności prawnej w świetle art. 58 § 1 k.c. Ponadto ustawa pierwotnie stanowiła jedynie o sprzedaży uprawnień, co mogło prowadzić do konstatacji *prima facie* o wyłącznej podstawie przeniesienia w oparciu o umowę sprzedaży - z czym literatura radziła sobie, odnosząc się raczej do wykładni celowościowej, dopuszczając odmienne podstawy rozporządzenia uprawnieniami⁵⁶⁵.

Banking nie był zasadą, bowiem zgodnie z art. 28 *Ustawy o handlu uprawnieniami* nie przenosiło się uprawnień do emisji między okresami rozliczeniowymi, chyba że dany operator posiadał niewykorzystane uprawnienia do emisji. W tym wypadku za zgodą organu właściwego do wydania zezwolenia i po zaopiniowaniu przez KASHUE możliwe było ich przeniesienie w całości lub w części na inny okres rozliczeniowy. Jeżeli organ nie zgadzał się na przeniesienie, nadprogramowe uprawnienia podlegały umorzeniu.

561 M. Bończyk, *Handel uprawnieniami do emisji*, Pr.i 2007, nr 1, s. 46-48.

562 I. Bednarz, M. Zwyrtek, *Handel emisjami CO₂...*, op. cit.

563 K. Gorzelak i in., *Towary giełdowe i towarowe instrumenty pochodne...*, op. cit., roz. III, § 4.

564 T. Jaroszyński, *Zawiła definicja ulotnych transakcji*, Rzeczposp. PCD 2004, nr 12, s. 29.

565 J. Kołacz, *Obrót uprawnieniami do emisji - zagadnienia konstrukcyjne*, PPP 2008, nr 7-8, s. 38-58.

Podkreślenia w kontekście bezpłatnej, krajowej alokacji wymaga ujęcie przepisów przez polskiego ustawodawcę. Krajowe plany podziałów uprawnień miały, oprócz określenia sposobu przeprowadzania nieodpłatnej alokacji, określać również rezerwę, na którą przeznaczana będzie ustalona część uprawnień. Uprawnienia z rezerwy miały trafiać do instalacji nowych lub instalacji modernizowanych na uzupełnienie uprawnień do emisji w związku z nieplanowanym zapotrzebowaniem na uprawnienia, jak również na rzecz dokonywanych w Polsce projektów CDM i JI. Do rezerwy miały również trafiać uprawnienia w związku z przejściem produkcji likwidowanych instalacji. W praktyce wskazywano, że w celu uzyskania uprawnień z rezerwy krajowej dane prace musiały mieć miejsce w konkretnym okresie rozliczeniowym systemu handlu uprawnieniami do emisji, realizacja projektu nie mogła nastąpić przed rozpoczęciem pierwszej fazy EU ETS⁵⁶⁶.

Na gruncie realizacji krajowych postanowień systemu handlu uprawnieniami do emisji istotne jest wykorzystywanie podmiotów organizacyjnie pełniących wspomnianą funkcję krajowego administratora. Pierwotnie na podstawie Ustawy o handlu uprawnieniami takim organem był KASHUE. Organem nadzorczym wobec KASHUE był minister właściwy ds. środowiska.

Z art. 9 ust. 1 Ustawy o handlu uprawnieniami wynikało, że do zadań Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji należały: prowadzenie krajowego rejestru uprawnień do emisji, prowadzenie bazy danych o instalacjach objętych systemem na rzecz opracowywania krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji, monitorowanie funkcjonowania systemu, w tym przeprowadzanie przeglądów, analiz i ocen jego funkcjonowania, opracowywanie projektów krajowych planów rozdziału uprawnień do emisji (choć ostatecznie krajowe plany przyjmowane były w drodze rozporządzenia ministra właściwego ds. środowiska), opracowywanie raportów i monitorowanie wykonywania projektów CDM oraz JI, udzielanie wyjaśnień, opracowywanie materiałów informacyjnych oraz prowadzenie szkoleń dotyczących funkcjonowania systemu. Natomiast w judykaturze podkreślano, że żadne z ww. zadań nie wymagało wydawania przez KASHUE decyzji administracyjnej⁵⁶⁷.

Istotną dla bezpieczeństwa obrotu w praktyce kompetencją KASHUE było monitorowanie procedury zbywania uprawnień w ramach krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji - zgodnie z art. 27 Ustawy o handlu uprawnieniami zawarta umowa przenosząca uprawnienia musiała być zgłaszana do KASHUE, jako podmiotu prowadzącego krajowy rejestr uprawnień, by ten dokonał w rejestrze stosownych zmian. W tym przedmiocie odnotowana została poważna wątpliwość co do charakteru wpisu i jego konstytutywności dla przeniesienia uprawnień do emisji, przy czym piśmiennictwo wskazywało na to, że zarejestrowanie umowy nie warunkuje skuteczności umowy, choć może stanowić następczą przesłankę nieważności takiej niezgłoszonej transakcji⁵⁶⁸. Jednocześnie w odniesieniu do przedmiotowej zasady zgłaszania transakcji do KASHUE podkreśla się, że brak dokonania wpisu z winy KASHUE lub na skutek jakichkolwiek innych okoliczności, przy dochowaniu obowiązku ze strony prowadzącego instalację, nie powinien prowadzić do sankcji nieważności umowy przenoszącej uprawnienia⁵⁶⁹.

566 Wyrok WSA w Warszawie z 24.04.2008 r., IV SA/Wa 10/08, LEX nr 542025.

567 Wyrok WSA w Warszawie z 23.08.2011 r., IV SA/Wa 948/11, LEX nr 1088375.

568 J. Kołacz, *Obrót uprawnieniami do emisji...*, op. cit.

569 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 103.

W piśmiennictwie przy tym podkreślany jest dyskurs w przedmiocie charakteru krajowych organów EU ETS i niewątpliwie ma ona swój wydźwięk w odniesieniu do KASHUE i KOBIZE. Pojawia się argument, że odnoszenie się do niniejszych podmiotów w kontekście administrowania, nie zaś typowo prywatnoprawnego zarządzania, wraz z ich powstawaniem na podstawie przepisów prawa oraz ich realizacją ścisłych zadań należących do zakresu aparatu państwowego konstatuje o możliwości przypisania im przymiotu organów administracji publicznej⁵⁷⁰. Przeciw takiemu przyjęciu opowiadały się sądy administracyjne, dosyć jednolicie odnosząc się do katalogu kompetencji KASHUE, w którym zdaniem judykatury brakowało wyraźnej emanacji władczej możliwości określenia sytuacji prawnej danej jednostki⁵⁷¹.

Natomiast w odniesieniu do KOBIZE wskazuje się na umiejscowienie go jako pomocnika administracji, tj. podmiotu nieposiadającego samodzielnie władczych uprawnień administracyjnych, czy nawet organu ułomnego, tj. niewładczego organu administracji publicznej. Ma to wynikać z posiadania szeregu ustawowych kompetencji, relewantnych dla działalności podmiotów państwowych i administrowania państwem, przy jednoczesnym braku możliwości władczego kształtowania praw i obowiązków podmiotów prawa, który to organ jednocześnie działa w interesie publicznym⁵⁷². Względem KOBIZE należy jednak zaznaczyć, że podmiot ten jest związany niechybnie z Instytutem Ochrony Środowiska, dzieląc razem z nim określone zadania na rzecz wykonywania postanowień EU ETS. Bowiem to w świetle art. 4 *Ustawy o systemie zarządzania emisjami* funkcja krajowego ośrodka została powierzona Instytutowi Ochrony Środowiska⁵⁷³. Również przy uwzględnieniu relacji z Instytutem Ochrony Środowiska, którego częścią jest KOBIZE, nie wskazuje się na pojawienie jednoznacznego przymiotu organu administracji i nadal uznaje się oba podmioty jako zespolone podmioty niedecyzyjne, pomocnicze i doradcze wobec właściwej administracji publicznej. Ponadto, na marginesie, wskazuje się na cechy zbieżne z charakterem prawnym agencji administracyjnej⁵⁷⁴.

Pierwotna Ustawa o handlu uprawnieniami została uchylona przez Ustawę z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2011 r., Nr 122, poz. 695 z późn. zm.), która następnie odeszła w niebyt na podstawie obecnie obowiązującej Ustawy o systemie handlu i jej art. 151.

Potrzeba uchwalenia nowej ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych wynikała przede wszystkim z konieczności zapewnienia transpozycji nowych przepisów prawa Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego, do których to zmian doszło w bardzo krótkim czasie po wprowadzeniu systemu. Nowe postanowienia EU ETS, jak wskazywano, ustanawiały szereg obowiązków dotyczących monitoringu czy sprawozdawczości. W tamtym okresie bez stosownej ustawy Polska nie wywiązałaby się z obowiązków państwa członkowskiego w zakresie stosowania korrekt przydziałów uprawnień do emisji, prowadzący nowe instalacje nie mieliby możliwości skorzystania z uprawnień do emisji zgromadzonych w MSR, która została przewidziana jako źródło zaopatrzenia w uprawnienia do emisji dla wszystkich instalacji nowych. Jest to okoliczność o tyle istotna, że jedną z zasad związanych z ubieganiem

570 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 154.

571 Wyrok WSA w Warszawie z 5.05.2008 r., IV SA/Wa 427/08, LEX nr 471212.

572 L. Karski, *System handlu uprawnieniami...*, op. cit., uwaga nr 1d komentarza do art. 7.

573 K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji...*, op. cit., s. 97.

574 P. Mzyk, M. Rembisz, P. Świat, *Status prawny Krajowego Ośrodka...*, op. cit.

się o przydział uprawnień do emisji z rezerwy wprowadzonych w nowym okresie rozliczeniowym jest zasada *first come first served*, co oznacza, że uprawnienia do emisji będą przydzielane według kolejności zgłoszeń, a zatem polscy przedsiębiorcy mają prawo oczekiwać, że prawodawca krajowy przyjmie regulacje, które pozwolą na skuteczne ubieganie się o przydział uprawnień do emisji z unijnej rezerwy. Ponadto dostosowania wymagały zmiany w zakresie Rejestru Unijnego i harmonizacji z polską częścią⁵⁷⁵. W drodze nowej ustawy uszczegółowienia również wymagało dookreślenie zasad wymiany i wykorzystywania jednostek kiotowskich, w tym zwłaszcza jednostek CER i ERU, czemu poświęcony jest cały Rozdział 13⁵⁷⁶.

Aktualnie włączenie do systemu w świetle polskiego prawa odbywa się w oparciu o art. 51 Ustawy o systemie handlu. Zezwolenie na emisję GHG jest wydawane przez organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza w świetle przepisów Prawa ochrony środowiska. Zezwolenie wydawane jest na czas nieoznaczony, na wniosek prowadzącego instalację. Brak legitymowania się stosownym zezwoleniem, na skutek kontroli wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska może doprowadzić do wydania decyzji wstrzymującej eksploatację instalacji nieposiadającej stosownego zezwolenia na emisję GHG. W piśmiennictwie jednakże wskazuje się na model, w którym to wszystkie instalacje spełniające określone w załącznikach warunki są objęte systemem EU ETS, a decyzja zezwalająca ma jedynie być aktem deklaratoryjnym⁵⁷⁷ - pogląd ten zdecydowanie należy podzielić wobec faktu sankcjonowania instalacji bez zezwolenia, co oznacza, że *de facto* przymusem objęte jest uzyskanie decyzji, a nie dopuszczenie możliwości emitowania gazów cieplarnianych.

Jeżeli zaś chodzi o zakres przedmiotowo istotny dla niniejszego opracowania, to należy wskazać, że Ustawa o systemie handlu definiuje instalację wytwarzającą energię elektryczną jako instalację (niemającą pojęciowo znacznej różnicy względem definicji z Dyrektywy 2003/87), która 31 grudnia 2004 r. wytwarzała energię elektryczną przeznaczoną do sprzedaży osobom trzecim i w której nie prowadzi się innych rodzajów działań określonych w Załączniku nr 1 niż spalanie paliw. Przez spalanie w ustawie rozumiemy każde utlenianie paliwa, niezależnie od sposobu wykorzystania uzyskanej w tym procesie energii cieplnej, elektrycznej lub mechanicznej. Zgodnie z postanowieniami prawa unijnego przepisy ustawowe podążają w kierunku uszczegółowienia działań, na które mają trafiać przychody z aukcji przeprowadzanych przez Polskę.

Rozdział 6 natomiast w całości został poświęcony wyjątkowym sytuacjom przydziału uprawnień w sektorze energetycznym, który traktowany jest na zasadach udzielania pomocy publicznej. Przydział bezpłatnych uprawnień w tym sektorze będzie się odbywać poprzez realizację zadań inwestycyjnych, które odpowiadają założeniu prawodawcy unijnego w zakresie przydziału uprawnień jedynie na rzecz modernizacji instalacji elektroenergetycznych. Przedmiotowe przepisy przydziału uprawnień podmiotom energetycznym stanowią bardzo szczegółowy zakres implementacji

575 Por. uzasadnienie druku nr 1008, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw*, pod adresem: www.orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/632275854F02324BC1258699004CB4BE/%24File/1008.pdf, dostęp: 30.05.2021 r.

576 J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy...*, op. cit.

577 J. Trzewik, 3.2. *PUBLICZNE PRAWA PODMIOTOWE O TREŚCI POZYTYWNEJ W SYSTEMIE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA* [w:] *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2016.

Dyrektywy 2003/87, na marginesie jednak należy, kończąc wątek, podnieść, że nowe instalacje energetyczne nie są objęte bezpieczeństwem omówionej krajowej rezerwy uprawnień na rzecz nowych podmiotów EU ETS - energetyka co do zasady jest tak prężnym i stabilnym sektorem, że nowa instalacja z założenia będzie operowana przez podmiot, który jest w stanie nabywać samodzielnie uprawnienia w systemie aukcyjnym.

Operatorzy instalacji z sektora energetycznego, zgodnie z postanowieniami Dyrektywy 2003/87, zostali zupełnie co do zasady wyłączeni z systemu bezpłatnej alokacji uprawnień, o czym świadczy tytuł Rozdziału 5 Ustawy o systemie handlu: *Przydział uprawnień do emisji na produkcję inną niż produkcja energii elektrycznej w okresie rozliczeniowym 2013-2020*. Pomimo tego ustawa rozpoznaje możliwości zastosowania np. wysokosprawnej kogeneracji, dopuszczając przydział instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, jednak przydziały mają trafiać na rzecz działalności innej niż działalność wytwarzania energii elektrycznej, czyli w przedmiotowym przykładzie na rzecz kogeneracyjnego wytwarzania ciepła (*vide art. 25 ust. 3*).

W zakresie sankcjonowania naruszeń Ustawy o systemie handlu należy wskazać na kilka poszczególnych narzędzi odpowiedzialności. Po pierwsze, w przedmiotowej ustawie należy odnotować szereg kar administracyjnych, wymierzanych za popełnienie deliktu administracyjnego - tak też eksploatacja emitującej instalacji w świetle ustawy będzie podlegać karze pieniężnej w wysokości 50 000 zł (art. 102), natomiast prowadzenie operacji lotniczych bez zatwierdzonych planów monitorowania ma podlegać administracyjnej karze pieniężnej w wysokości 50 000 zł (art. 103). Zmiany zezwoleń i planów monitorowania w niezawnioskowanym zakresie będą się wiązać z karą pieniężną w wysokości 10 000 zł.

Najważniejsze zaś naruszenie w postaci nierozliczenia się z emisji podlega regułom wymiaru kary określonym w art. 104 Ustawy o systemie handlu - wysokość ustalonej kary będzie odpowiadać wartości równej iloczynowi liczby uprawnień do emisji, która winna zostać w danym okresie rozliczeniowym umorzona, i jednostkowej stawce administracyjnej kary pieniężnej za rok okresu rozliczeniowego, za który to rozliczenie powinno nastąpić, przy czym jednostkowa stawka administracyjnej kary pieniężnej stanowi równowartość 100 euro, po przeliczeniu na złote po kursie ogłaszanym przez Narodowy Bank Polski na pierwszy dzień roboczy następujący po 30 kwietnia roku, w którym powstał obowiązek rozliczenia. Kary pieniężne są nakładane w drodze decyzji organów Inspekcji Ochrony Środowiska. Na marginesie wypada również wspomnieć o dalej idącym środku represyjnym w postaci zakazu prowadzenia operacji lotniczych - art. 109 Ustawy o systemie handlu pozwala ministrowi właściwemu ds. klimatu wszcząć postępowanie wobec uporczywie niesubordynujących się podmiotów wobec przesłanek nałożenia kary pieniężnej (sprawy z zakresu monitoringu, raportowania oraz rozliczania emisji) będących operatorami lotniczymi, na skutek którego skierowany zostać może do Komisji Europejskiej wniosek o nałożenie zakazu prowadzenia przez tego operatora operacji lotniczych

Odrębny charakter implementacji dokonał się na gruncie Ustawy o systemie zarządzania emisjami, która w piśmiennictwie przedstawiana jest jako *lex specialis* do podstawowych przepisów regulujących funkcjonowanie systemu⁵⁷⁸. Pogląd taki należy podzielić już w oparciu o przedmiot materii ustawowej, która została zakreślona

578 K. Zacharzewski, 2. *Katalog źródeł prawa* [w:] Z. Kuniewicz, D. Sokołowska (red.), *Prawo...*, *op. cit.*

w odniesieniu do zadań KOBiZE, zasad zarządzania emisjami, funkcjonowania krajowego systemu bilansowania emisji, funkcjonowania krajowego rejestru jednostek kiotowskich i uprawnień do emisji, zasad obrotu jednostkami kiotowskimi, jak również zasad przeprowadzania przez Polskę projektów JI i CDM. Sama zaś ustawa precyzuje zakres wykorzystywania jednostek kiotowskich - zgodnie z art. 18 ust. 1 jednostki Kioto mogą być wykorzystywane do wypełnienia zobowiązania do redukcji emisji gazów cieplarnianych wynikającego z Protokołu z Kioto, mogą być również przedmiotem międzynarodowego obrotu, jak przenoszone na kolejny okres rozliczeniowy, z wyjątkiem ERU⁵⁷⁹.

Wpływy z projektów CDM oraz JI realizowanych na podstawie Ustawy o systemie zarządzania emisjami są związane z przepisami Prawa ochrony środowiska i nie opierają się na dyskrejonalnym wykorzystywaniu funduszy przez ich dysponentów. Dochody ze sprzedaży jednostek Protokołu z Kioto trafiają na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, na wyodrębniony rachunek klimatyczny, którego wykorzystanie może być uzasadnione jedynie celami określonymi w art. 401d Prawa ochrony środowiska. Są nimi: dofinansowania zadań związanych ze wspieraniem przedsięwzięć realizowanych w ramach programów i projektów objętych *Green Investment System*, refinansowanie poniesionych przez krajowe fundusze kosztów na dofinansowanie programów lub projektów w obszarach dotyczących efektywności energetycznej, redukcji emisji GHG, rozwoju OZE, w tym kosztów związanych z przekazywaniem środków na dochody budżetu państwa w celu dofinansowania zadań realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe, obejmujących realizację tych programów lub projektów⁵⁸⁰.

Ustawa ma wyraźny charakter techniczno-organizacyjny, tj. stanowi uporządkowanie rejonów, które nie zostały objęte poprawnie implementacją Dyrektywy 2003/87. Dlatego też przedmiot ustawy objął zagadnienia z zakresu redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz innych substancji, jak również samej inwentaryzacji tych gazów. Przede wszystkim jednak przedmiotowa ustawa czyni bardziej szczegółową implementację przepisów UE w zakresie monitorowania oraz raportowania ilości emisji wprowadzanych do atmosfery. Jak wskazano wyżej, ustawa zbiegła się czasowo z rozpoczęciem obowiązywania pierwszego okresu rozliczeniowego Protokołu z Kioto, wobec czego jej przedmiotem jest uszczegółowienie zasad handlu tymi jednostkami, szczególnie w zakresie realizacji projektów JI i CDM. Jak wskazywano na początku opracowania, takie podejście należy ocenić pozytywnie, bowiem zakres zrealizowanych projektów na terenie Polski był nieporównywalnie wysoki względem innych krajów, co mogło również wynikać z dodatkowej dostępności uprawnień w ramach polskiego *hot air*.

Jednym z najważniejszych elementów przedmiotowej ustawy jest również system prowadzenia rachunków emisyjnych na poziomie Polski. Zgodnie z art. 3 Ustawy o systemie zarządzania emisjami KOBiZE jako krajowy administrator jest zobowiązany do prowadzenia krajowego poziomu rachunków uprawnień, nadzorując zapisy tworzone na tym rachunku przez prowadzących instalację na terytorium Polski

579 K. Zacharzewski, *Skutki nielicencjonowanego pośrednictwa...*, op. cit., s. 232.

580 M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, *Prawo ochrony...*, op. cit., uwaga nr 2 komentarza do art. 401d.

i dokonując wszelkiego rodzaju rozporządzeń na tych rachunkach, o ile są one zgodne z prawem oraz z dyspozycją posiadacza rachunku uprawnień⁵⁸¹.

3.2. Polskie przedsiębiorstwa energetyczne w świetle systemu - wybrane problemy

Nie jest tajemnicą, jak również nie jest rzeczą stanowiącą *novum* wyrażonym w formie niniejszego opracowania, że polska gospodarka energetyczna była i jest bardzo istotnie związana z energetyką konwencjonalną oraz wydobywaniem węgla kamiennego. Z tego względu niezmiernie odczuwalne w tym państwie członkowskim EU są wszelkie zwiększone wahania ryzyka węglowego.

Polskie przedsiębiorstwa energetyczne opierające swoją moc wytwórczą na spalaniu paliw kopalnych bardzo często stoją na przegranej pozycji, jeżeli chodzi o konkurencję z innymi podmiotami EU ETS. Unijny system, zasadzając się w metodach alokacji darmowych uprawnień do emisji, w drodze reguły zupełnie wyłączył sektor energetyczny spod tego źródła przyznawania uprawnień. Co więcej, nawet wskaźniki jakościowe przyznające uprawnienia w drodze wyjątku doprowadziły do dyskryminacji, aczkolwiek uzasadnionej, paliw węglowych na rzecz paliw gazowych czy innych, alternatywnych paliw, jednocześnie zaś TSUE nie znalazł podstaw w tym kontekście dla formułowania zarzutów nierówności państw członkowskich⁵⁸². Problematiczne zatem stają się modernizacja i wdrażanie projektów, przynajmniej tych najłatwiejszych do zrealizowania, tj. projektów rozbudowy bloków węglowych na terenie Polski.

Początki systemu uprawnień do emisji w Polsce to przedmiot osobnego opracowania, jednak nie można nie nadmienić, że energetyka miała w nich swój udział. Pozostaje zatem wskazać na tzw. projekt chorzowski zainicjowany w 1991 roku - zasadzał się on na wydaniu wspólnej decyzji na rzecz Huty Kościuszko oraz Elektrowni Chorzów, które były ówczesnymi dwoma największymi emitentami w kraju. W założeniu projekt miał wykazać, że jest możliwa redukcja emisji w najbardziej efektywnych kosztowo rozwiązaniach, przy zastosowaniu właśnie handlu emisjami, w którym to modelu podmiot o niższych kosztach środowiskowych i podejmowanych działaniach redukcyjnych traktowany był mniej surowiej niż podmiot, który nie doprowadzał do działań redukcyjnych i podejmował koszty ochrony środowiskowej w niższym wymiarze niż drugi podmiot⁵⁸³. Przy czym redukcja nie była tutaj wartością dodaną w sensie otrzymania profitów w określonym wymiarze od drugiego podmiotu bezpośrednio, a raczej składała się na przekazywanie opłat na rzecz stosownego funduszu, który następnie przekazywał środki pieniężne na rzecz podmiotu, który emisję zredukował. Sam projekt okazał się pomyślnym dowodem na możliwość zaimplementowania w polskich realiach instrumentu rynkowych zbywalnych uprawnień emisyjnych. Projekt dowiódł też, że prawidłowe zaprojektowanie systemu oraz

581 K. Zacharzewski, 4. *Ustrój buchalterii depozytowo-rozrachunkowej* [w:] *Prawo kontraktów*, red. Z. Kuniewicz, D. Sokółowska, Warszawa 2017.

582 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, op. cit., roz. II, § 2, ak. 20.

583 M. Czarzasty-Zybert, *Koncepcja kwalifikacji prawno-podatkowej pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych na przykładzie regulacji w prawie francuskim i polskim*, Warszawa 2020, s. 120.

przeprowadzenie jego okresu rozliczeniowego doprowadzi do poprawy jakości środowiska, w tym zwłaszcza powietrza⁵⁸⁴.

W tym zakresie zaniedbaniem byłoby niewspomnienie choćby w ograniczonym zakresie o skutku wzrostu cen za uprawnienia do emisji w EU ETS - ich znakomitym przykładem zdaje się być porzucenie budowy nowego bloku węglowego w Elektrowni w Ostrołęce pod nazwą projektu „Ostrołęka C”. Porzucony w 2020 roku projekt realizacji Ostrołęki C był tematem wysoce medialnym z uwagi na fakt kosztów, które zostały poniesione przez partnerów biznesowych inwestycji (Enea SA oraz ENERGA SA) w wysokości około 1,5 mld złotych, które nie są na chwilę obecną do odzyskania z przedsięwziętej dotychczas budowy, której to inwestycji początki właściwych prac sięgały przełomu lat 2018 i 2019⁵⁸⁵. Inwestycja może jeszcze wykazać większą stratę, bowiem na podstawie Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 247 z późn. zm.) inwestorzy uzyskali w drodze przetargu kontrakt mocy, na łamach którego - najprościej tłumacząc - zobowiązani są do zagwarantowania określonej dostępności energii elektrycznej z Ostrołęki C. Problem zasadniczy jest tego typu, że kontrakt mocy zacznie wiązać od 2023 roku, a wobec czego powoli oczywiste staje się, że nie będzie możliwe jego wypełnienie - brak dostępności mocy będzie oznaczać, że podmioty zakontraktowane będą obowiązane do zapłacenia określonych kar⁵⁸⁶. Wglądu do procesu decyzyjnego, który kierował podjęciem decyzji o budowie Ostrołęki C, nie sposób na chwilę obecną uzyskać, jednakże należy wskazać, że opracowania naukowe w tym zakresie czyniły, co prawda *ex post* (właściwe początki inwestycji wskazywane są na 2016 rok), solidne, krytyczne uwagi w stronę przedsięwzięcia. Modele ekonomiczne wskazywały na brak opłacalności przedsięwzięcia w wielu scenariuszach, przy czym każdorazowo podkreślano ogromne ryzyko węglowe związane z wahaniami cen na rynku uprawnień do emisji⁵⁸⁷. Tak też zdaje się należałoby upatrywać jednego z czynników, który przyczynił się do porzucenia projektu węglowego na rzecz gazowego, w cztero - lub nawet pięciokrotnej podwyżce ceny za jedną tonę dwutlenku węgla na rynku. Nie jest w zdolności niniejszego opracowania ustalenie rzeczywistej przyczyny upadku przedmiotowej inwestycji w jej pierwotnym charakterze z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstw inwestorów, natomiast należy zastrzec, że w nawet pośredni sposób inwestycja ta jest jednym z wielu przykładów wpływu polityki środowiskowej w Unii Europejskiej, urzeczywistnianej w drodze unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji.

Przy wzroście ceny uprawnień do emisji oraz zarządzaniu ryzykiem węglowym w kontekście polskim nie można zapominać o kierunkach transformowania Polski do postaci podmiotu z większym udziałem w rynku gazowniczym przy wytwarzaniu energii. To w tym miejscu eksperci upatrują ucieczki od niekontrolowanego wzrostu cen

584 T. Żyłicz, *Projekt chorzowski. Materiały na Studium Podyplomowe: „Ekonomiczne Podstawy Polityki Ochrony Środowiska”*, Uniwersytet Warszawski i Harvard Institute for International Development, Warszawa 1997.

585 M. Wąsowski, *Miało być pięknie, jest miliard strat. Tak politycy obiecywali nowy blok węglowy w Ostrołęce*, Bussines Insider 2021, pod adresem: www.businessinsider.com.pl/wiadomosci/bl-ok-weglowy-ostroleka-c-to-miliard-zlotych-strat-i-niespełnione-obietnice-politykow/0s30cm0, dostęp: 30.05.2021 r.

586 Paweł Poncyliusz: *straty związane z budową elektrowni w Ostrołęce mogą wynieść ponad 3 mld zł*, Energetyka 24 2021, pod adresem: www.energetyka24.com/pawel-poncyliusz-straty-zwiazane-z-budowa-elektrowni-w-ostrolece-moga-wyniesc-ponad-3-mld-zl, dostęp: 30.05.2021 r.

587 S. Krupiński, P. Kuszewski, J. Paska, *Efektywność finansowa bloku węglowego klasy 1000 MW na przykładzie elektrowni Ostrołęka C*. Przegląd Elektrotechniczny 2019, nr 10, s. 72-79.

uprawnień przy wysokiej wrażliwości polskiego produktu energetycznego na takie wahania - niektóre opracowania szacują przejście w latach 2019-2025 z jednej dziesiątej udziału węgla przy jednoczesnym wzroście udziału gazu o jedną piątą w całkowitej produkcji energii elektrycznej w Polsce⁵⁸⁸. Import przedmiotowego surowca wzbudza niemałe kontrowersje w dyskursie politycznym, co wynika zwłaszcza z nieustających rozmów ws. gazociągu *Nord Stream II*, czyli projektu Gazociągu Północnego prowadzonego przez konsorcjum rosyjsko-niemieckie przez obszar Morza Bałtyckiego, przy pominięciu Polski oraz innych krajów bałtyckich⁵⁸⁹. Rzeczpospolita Polska, mimo wiodącej inicjatywy na rzecz restrukturyzacji europejskiego miks przy zwiększeniu udziału gazu ziemnego, jednocześnie jest głosem opozycji wobec przedmiotowej inwestycji z uwagi na obawę celowego podejścia geopolitycznego do przedsięwzięcia przez strony umów⁵⁹⁰.

O ile bowiem oczywiste jest, że Polska posiada Terminal LNG im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego w Świnoujściu, to jednocześnie zauważa się, że cena niezależnego importu gazu (np. ze Stanów Zjednoczonych) jest wyższa niż gazu prowadzonego gazociągami, co może prowadzić do uwzględniania różnicy przy jej wpływie w skali makro⁵⁹¹. Konflikt interesów nie ma charakteru jedynie gospodarczo-cenowego, zwłaszcza zważając na dotychczasową politykę Federacji Rosyjskiej przy wykorzystaniu przedmiotowego surowca. Konflikty gazowe na linii rosyjsko-ukraińskiej nie są niecodzienne, a problemy w dostawach z 2009 roku oraz z 2015 roku⁵⁹², w świetle anektowania Krymu⁵⁹³, stanowią uzasadnioną obawę państw członkowskich UE, które nie biorą udziału w projekcie, co daje możliwości wykorzystania gazowego narzędzia jako instrumentu polityki zagranicznej Rosji. Dlatego właśnie Polska zmierza do obstrukcji jakichkolwiek działań Gazpromu przy inicjatywach na rzecz Gazociągu Północnego, czego najnowszymi wyrazami musi być skuteczne zwalczanie przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej decyzji wyłączeniowej ws. Gazociągu OPAL⁵⁹⁴. Opracowanie powyższego zagadnienia byłoby obszernym wyzwaniem, na potrzeby jednak uczynienia stosownej wzmianki należy wskazać, że wygrana przez Polskę sprawa potwierdziła solidaryzm energetyczny w UE oraz umocniła stosowanie zasady dostępu stron trzecich do gazociągu (*Third Party Access*)⁵⁹⁵, co w skutkach swych podkreślane jest

588 P. Ruff, M. Mazzoni, *Europejski rynek uprawnień do emisji CO₂...*, op. cit., s. 11.

589 M. Krzykowski, *Nowa strategia energetyczna Unii Europejskiej - szanse i zagrożenia*, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN 2015, nr 90, s. 36.

590 A. Gawlikowska-Fyk, K. Lang, K. Neuhoﬀ, E. Scholl, K. Westphal, *Energy in the German-Polish Relationship*, German Institute for International and Security Affairs 2017, SWP Comments 4, s. 1-8.

591 A. Gawlikowska-Fyk i in., *Energy in the German-Polish Relationship...*, op. cit.

592 K. Kosowska, P. Kosowski, *Wpływ konfliktu gazowego z Ukrainą na zmianę polityki zewnętrznej Gazpromu*, Rynek Energii 2015, pod adresem: <https://rynek-gazu.cire.pl/pliki/2/05kosowskirg15.pdf>, dostęp: 17.05.2021 r.

593 A. Gawlikowska-Fyk i in., *Energy in the German-Polish Relationship...*, op. cit.

594 Wyrok Sądu z 10.09.2019 r., T-883/16, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Europejskiej*, EU:T:2019:567. Orzeczenie zostało zaskarżone do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez Niemcy. Postępowanie toczy się pod sygnaturą C-848/19 P, a 18 marca 2021 r. wydana została Opinia Rzecznika Generalnego, która wskazuje na oddalenie większości zarzutów Republiki Federalnej Niemiec oraz orzeczenie o niedopuszczalności jednego z nich (zob. Opinia Rzecznika Generalnego Manuela Camposa Sancheza-Bordony przedstawiona 18 marca 2021 r., Sprawa C-848/19 P, Republika Federalna Niemiec przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, Komisji Europejskiej, ECLI:EU:C:2021:218).

595 I. Przybojewska, *Sprawa zwolnienia gazociągu OPAL z zasady dostępu stron trzecich. Glosa do wyroku SP(I) z dnia 10 września 2019 r., T-883/16*, EPS 2020, nr 3, s. 18-28.

dla kontekstu projektu Nord Stream II i jego ekskluzywności, wyłączającej państwa członkowskie UE ze współpracy energetycznej na równych zasadach⁵⁹⁶.

Kazusem niewątpliwie istotnym, a zaistniałym w sektorze polskiej energetyki, był ogromny wzrost w cenach energii, który doprowadził do przyjęcia ustawy „zamrażającej” ceny energii elektrycznej. Skokowy wzrost cen emisji w 2018 roku, choć rozważany co do swych fundamentów, jednoznacznie traktowany był jako jeden z największych w okresie funkcjonowania europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji - wskazuje się bowiem, że w ciągu jednego roku doszło do podniesienia ceny z 7,00 EUR/t CO₂e (ang. *euro for carbon dioxide equivalent*, cena euro za jedną tonę ekwiwalentu dwutlenku węgla) w styczniu do wartości 25,5 EUR/t CO₂e pod koniec grudnia 2018 roku. Bezsporne jest jednak, że skok tego rodzaju był jedną z przyczyn zahamowania w 2019 roku wzrostu cen energii elektrycznej w drodze wysoce kontrowersyjnej Ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 grudnia 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 2538). Pierwotnie zamrożenie miało objąć wszystkich odbiorców końcowych, jednakże na skutek działalności Komisji Europejskiej jako podmiotu właściwego w obszarach pomocy publicznej konieczna okazała się rewizja założeń polskiego ustawodawcy, na skutek czego zamrożeniem cen objęto jedynie taryfę G (gospodarstwa domowe), jak również sektory mikro, małych i średnich przedsiębiorców⁵⁹⁷.

System światowego handlu emisjami GHG nie pozostaje nie tylko bez znaczenia dla polskiego prawa energetycznego, ale również dla polskich przedsiębiorstw energetycznych w kontekście prawa antymonopolowego. Spółki energetyczne zwyczajowo mają to do siebie, że są podmiotami o rozległej strukturze korporacyjnej, skupiającej spółki z wyznaczonymi obszarami zarządzania interesem grupowym, tak jak obszary: dystrybucji, wytwarzania energii, organizacji dostaw paliw, zarządzania holdingiem *etc.* Zakres takiej działalności operacyjnej musi podlegać szeregowi przepisów, które będą chronić interesy odbiorów końcowych i konsumentów, przeciwdziałając zrzeszaniu w monopolach i skutkującemu w tym zakresie narzucaniu własnej strategii korporacyjnej drobniejszym podmiotom prawa. Istnieje szereg regulacji prawa administracyjnego przeciwdziałających przedmiotowym zjawiskom, takich zwłaszcza jak *unbundling*, rozumiany jako rozbijanie obszarów dystrybucji energii od obszarów zarządzania. Wśród istotnych narzędzi antymonopolowych nie można zapominać również o nadzorze koncentracyjnym. Efektywność kosztowa takich podmiotów może wymagać właśnie przeprowadzenia procesów koncentracyjnych, na skutek których dojdzie do skupienia dwóch lub większej liczby podmiotów o znaczącym udziale w rynku energetycznym. Celowościowy aspekt realizacji zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto dla Polski był elementem uzasadnienia rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), w drodze którego doszło do wyrażenia wyjątkowej zgody na koncentrację poprzez przejęcie nowych elektrowni

596 Por. M. Zaniewicz, *O co chodzi z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE ws. OPAL?*, Energetyka24, 2019, pod adresem: www.energetyka24.com/o-co-chodzi-z-wyrokiem-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-ws-opal-analiza, dostęp 17.05.2021; M. Zaniewicz, *Rosyjskie media o wyroku ws. OPAL: „zaskakujący”, „nie daje szans Nord Stream 2”*, Energetyka24, 2019, pod adresem: www.energetyka24.com/rosyjskie-media-o-wyroku-ws-opal-zaskakujacy-nie-daje-szans-nord-stream-2-analiza, dostęp: 17.05.2021 r.

597 M. Dolatowski, R. Wasiak, *Czemu rosną ceny energii w Polsce? Zasady działania europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) i jego wpływ na rynek energii w Polsce, Co do zasady. Studia i analizy prawne* 2020, nr 1, s. 75-88.

i spółek⁵⁹⁸. Konsolidacja kilku podmiotów miała bowiem pozwolić na odpowiedź na wyzwania rynku sektora energetycznego i rosnącego zapotrzebowania na energię, przy jednoczesnym zapewnieniu innowacyjności i postępu technologicznego⁵⁹⁹, modernizacji i rozwoju przyczyniającego się do obniżenia emisyjności, a co za tym idzie – również do wypełniania zobowiązań prawa międzynarodowego w zakresie prawa ochrony klimatu⁶⁰⁰. Tak też w tym zakresie wypada zaznaczyć, że w 2020 roku niemalże całościowy udział w kapitale zakładowym jednego z czołowych podmiotów energetycznych, tj. gdańskiej Energii SA, przejął potentat paliwowy Orlen SA.⁶⁰¹ Komisja Europejska zgodnie z prawem została notyfikowana o przedmiotowej koncentracji i nie wyraziła wobec niej sprzeciwu⁶⁰², natomiast ta swoista zgoda nie została, o dziwo, zastrzeżona przy spełnieniu określonych warunków połączenia.

Zagadnieniem najbardziej bieżącym dla energetyki w Polsce, a związanym z rynkiem uprawnień do emisji i polityką środowiskową Unii Europejskiej w ogólności, jest niewątpliwie kontekst odkrywkowej kopalni węgla brunatnego w Turowie. Przed TSUE toczy się aktualnie postępowanie zainicjowane na skutek skargi Republiki Czeskiej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczące naruszenia prawa unijnego w zakresie dyrektyw o ocenie środowiskowej, które to naruszenie miało się przejawiać w przedłużeniu koncesjonowania bez przeprowadzenia stosownej procedury środowiskowej, mającej na celu ustalenie wpływu przedsięwzięcia na środowisko. Naruszenie przepisów zdaniem strony czeskiej również przyjęło postać naruszenia wodnego prawa unijnego oraz zasady lojalności wyrażonej w TUE⁶⁰³. Kontekst naruszonych stosunków wodnych zdaje się być niezmiernie istotny, bowiem kopalnia odkrywkowa znajdująca się na styku polskiej granicy z czeską oraz niemiecką ma rzekomo prowadzić do odpływu wód z rejonów sąsiedzkich państw członkowskich UE. Odpływ ten ma być powodowany procedurami odpompowywania wód w rejonie kopalni, co zdaje się być oczywistością, jeżeli chodzi o kopalnię odkrywkową, co doprowadza do powstania leja depresji i odwodnienia okolic, głównie wiejskich, na terenie czeskim⁶⁰⁴.

Na skutek zainicjowanego postępowania doszło do udzielenia przez TSUE środków zabezpieczających w postaci nakazu natychmiastowego zaprzestania wydobywania z kopalni w Turowie⁶⁰⁵. Środki zabezpieczające są stosowane, ilekroć ich zastosowanie jest na pierwszy rzut oka prawnie i faktycznie uzasadnione, a także gdy mają one charakter pilny, tj. zarządzenie ich wraz z wykonaniem jest niezbędne w celu zapobieżenia poważnej szkodzie, która może nastąpić w wyniku braku zastosowania

598 Decyzja Prezesa UOKiK z 8 marca 2007 r., Nr DOK-29/2007, pod adresem: www.uokik.gov.pl, dostęp: 30.03.2021 r.

599 D. Sylwestrzak, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Warszawa 2012, roz. VIII, pkt. 1.3.3 za: K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 559 i n.

600 T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, pkt III.

601 PKN ORLEN sfinalizował przejęcie Grupy ENERGA, pod adresem: www.orklen.pl/PL/BiuroPrasowe/Strony/PKN-ORKLEN-sfinalizowa%C5%82-prze%C4%99cie-Grupy-ENERGA.aspx, dostęp: 30.05.2021 r.

602 *Brak sprzeciwu wobec zgłoszonej koncentracji* (Sprawa M.9626 – PKN Orlen/Energa) (Dz. U. UE. C. z 2020 r. Nr 132, str. 2).

603 R. Bujalski, *Kopalnia w Turowie z zakazem wydobywania węgla. Omówienie postanowienia TS z dnia 21 maja 2021 r., C-121/21 R (Czechy p. Polsce)*, LEX/el., dostęp: 30.05.2021 r.

604 K. Kojzar, *W jaki sposób Turów odsysa wodę Czechom? Tłumaczymy krok po kroku*, OKO.Press 2021, pod adresem: www.oko.press/w-jaki-sposob-turow-odsysa-wode-czechom-tlumaczymy-krok-po-kroku/, dostęp: 30.05.2021 r.

605 Postanowienie TS z 21.05.2021 r., C-121/21 R, *REPUBLIKA CZESKA PRZECIWKO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ*, LEX nr 3175954.

takich środków⁶⁰⁶. Sytuacja jest niezwykle dynamiczna, biorąc pod uwagę działania strony polskiej, która zmierza do rozstrzygnięcia sprawy w sposób ugodowy, z jednoczesnym cofnięciem roszczenia przez stronę czeską po zobowiązaniu się Polski do zapłacenia stosownego odszkodowania oraz zobowiązania się do rekultywacji stanu wód na terenie Czech⁶⁰⁷. Analiza ewentualnych rozstrzygnięć w tym przedmiocie jest uzasadniona, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że paliwo wydobywane na obszarze jest paliwem wykorzystywanym w procesach spalania na terenie Elektrowni w Turowie, która zgodnie z dostępnymi danymi stanowi 5% udziału w mocy systemu energetycznego Polski⁶⁰⁸. Zdarzenia takiego kalibru, co pojawiało się już na łamach niniejszego opracowania, niejednokrotnie prowadzą do zmiany cen uprawnień do emisji. Ponadto definitywne zamknięcie kopalni oznaczałoby konieczność podjęcia istotnych środków zaradczych na rzecz zastąpienia, w efektywnie kosztowo sposób, paliwa dostarczanego do jednej z większych jednostek energetycznych w Polsce.

Proces rozwoju energetyki w Polsce, jak wykazano na łamach niniejszego opracowania, jest niezwykle żmudnym przedsięwzięciem, które nierzadko będzie się spotykać z nastawieniem *a priori* do ustaleń mogących ingerować w fundament polskiego miksu energetycznego. Jednocześnie zmiany na rynku uprawnień do emisji GHG bywają tak dynamiczne, że polskiemu ustawodawcy pozostaje jedynie się dostosować - polska racja stanu nie powinna każdorazowo przyćmiewać rozsądnego podejścia, na łamach którego możliwe jest ustalenie wypadkowej celów unijnych z celami krajowymi.

606 R. Bujalski, *Kopalnia w Turowie z zakazem wydobywania węgla...*, op. cit.

607 K. Sobczak, *Rozmowy premierów - możliwe wycofanie przez Czechy z TSUE wniosku w sprawie kopalni Turów*, Prawo.pl 2021, pod adresem: www.prawo.pl/biznes/porozumienie-premierow-ws-kopalni-turow-czechy-wycofaja-wniosek,508488.html, dostęp: 30.05.2021 r.

608 PGE GiEK uruchamia wielojęzyczną stronę internetową www.turow2044.pl, dedykowaną kopalni i elektrowni Turów (translation: EN), pod adresem: www.pgegiek.pl/aktualnosci/pge-giek-uruchamia-wielojezyczna-strone-internetowa-wwwturow2044pl-dedykowana-kopalni-i-elektrowni-turow, dostęp: 30.05.2021 r.

Zakończenie

Wieńcząc niniejsze opracowanie, należy skonstatować, że unijny system handlu uprawnieniami do emisji jest przedsięwzięciem wciąż rozwojowym, w ramach którego pozostaje niewątpliwie wiele obszarów nadających się do usprawnienia, jak również do zbadania. Komisja Europejska oraz UE w ogólności zdają się czynić wszelkie działania w kierunku ustanowienia EU ETS trzonem dla unijnej polityki klimatycznej. To w ramach systemu należy właśnie upatrywać w najbliższym czasie szeregu zmian w prawie, które mogą doprowadzić do włączenia kolejnych sektorów - jednak przedmiotem przyszłych decyzji (głównie politycznych i ekonomicznych) wciąż pozostaje wybór metodologii obejmowania sektorów takich jak transport lądowy czy budownictwo w taki sposób, by jednocześnie nie naruszyć zasady zrównoważonego rozwoju, utrzymując prymat efektywności kosztowej i wymierzonego celu w ramach ochrony środowiska, jakim nadrzędnie zawsze jest przeciwdziałanie antropogenicznemu, niebezpiecznemu udziałowi w zmianach klimatycznych.

Przedmiotem nierozstrzygniętej dyskusji wciąż pozostaje charakter systemu w ramach UE i to, czy charakteryzuje się on dychotomicznością, obejmując zarówno odrębny system krajowy, jak i odrębny system unijny. Analiza zdaje się prowadzić do twierdzeń zgoła odmiennych, zwłaszcza wobec intencjonalnych działań prawodawcy unijnego, który niezwykle szybko dostrzegł brak koordynacji oraz woli solidarnej i rzetelnej współpracy po stronie państw członkowskich, na skutek czego podejmowane były działania na rzecz scalenia systemu. Poprzez jednolitość rejestrową, wyłączenie planów krajowych, bardzo precyzyjną metodologię dla implementacji systemu do prawa krajowego Unia Europejska zdaje się dostrzegać potrzebę wspólnej koordynacji transgranicznego problemu. Przy czym wypada zauważyć, że podejście jednolite może wiązać się z substratem w postaci zmniejszenia konkurencyjności podmiotów krajów, które są narażone w większym stopniu na regulację rynku niż inne podmioty krajów, które nie są wrażliwe na ryzyko węglowe w takim stopniu. Koniec końców jednak w świetle celu Dyrektywy 2003/87 oraz judykatury TS należy wskazać, że właśnie taki jest zamysł prawodawcy UE, pozostaje jednak kwestią dalszej analizy wypracowanie rozwiązań w postaci instrumentów prawnych, które pozwoliłyby na zmniejszenie dysproporcji powodowanej ryzykiem węglowym.

Przeprowadzona analiza wyraźnie wskazuje, że unijny system handlu uprawnieniami do emisji nie pozostaje obojętny wobec międzynarodowego prawa klimatu. Związanie z Protokołem z Kioto oraz Porozumieniem paryskim jednak nie zdaje się być argumentem przemawiającym za tym, by EU ETS stanowił jeden z fragmentów globalnego systemu handlu emisjami, a obszary te, choć wzajemnie współpracują, nie są ze sobą immanentnie związane w ramach relacji wynikania lub podległości.

Ponadto wypada skonkludować, że polski sektor energetyczny pozostaje nadal istotnie związany z EU ETS, co może wpływać na charakter prowadzonej działalności gospodarczej w dziedzinie energetyki na terenie kraju. Zwiększone cele redukcyjne i właściwe wyłączenie metod wsparcia bezpłatnymi uprawnieniami polskich przedsiębiorców energetycznych może prowadzić do istotnych problemów w zakresie modernizacji energetyki w Polsce, co zdaje się być wybrzmiałym problemem przy uwzględnieniu pewnej anachroniczności energetyki konwencjonalnej w kraju. Nie będzie

w tym zakresie sprzyjające założenie solidaryzmu energetycznego w UE, które, choć pozostaje nadal wpisane w politykę w dziedzinie wspólnotowej energetyki, nie zdaje się być urzeczywistniane przez wszystkich członków UE. Jednocześnie wypada zauważyć historyczny, analogiczny brak inicjatywy dobrowolnej współpracy po stronie rządu w Polsce, co - choć uzasadniane jest racją stanu - nieraz bywa wyrażane w formie nastawienia *a priori* do jakichkolwiek zmian dotyczących polskiej energetyki konwencjonalnej.

Pozostaje zatem wskazać, że opracowanie, choć konkluduje funkcjonowanie systemu wspólnotowego handlu emisjami gazów cieplarnianych w konkretnym sektorze i konkretnym państwie członkowskim Unii Europejskiej, pozostawia miejsce do dyskusji nad najbliższymi rozwiązaniami prawodawcy unijnego w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do atmosfery.

BIBLIOGRAFIA

I. Monografie

1. Barczak A., *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Warszawa 2020.
2. Dales J., *Pollution, Property and Prices*, Cheltenham 1970.
3. Dmowski A., *Opodatkowanie pochodnych instrumentów finansowych podatkiem dochodowym od osób prawnych*, Warszawa 2014.
4. Dobrowolski G., *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kraków 2000.
5. Czarzasty-Zybert M., *Koncepcja kwalifikacji prawno-podatkowej pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych na przykładzie regulacji w prawie francuskim i polskim*, Warszawa 2020.
6. Gorzelak K., *Uprawnienia do emisji jako przedmiot obrotu i zabezpieczeń*, Warszawa 2015.
7. Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008.
8. Gubrynowicz A., *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2005.
9. Gubrynowicz A., *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2007.
10. Karski L., *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*, Warszawa 2012.
11. Kenig-Witkowska M., *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.
12. Klonowicki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
13. Konvalinova A., *Polish Coal Sector: Beginning of a Phaseout Era?*, Brno 2021.
14. Korzeniowski P., *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020.
15. Kosikowski C., *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Warszawa 1997.
16. Młynarski T., *Bezpieczeństwo energetyczne i ochrona klimatu w drugiej dekadzie XXI wieku*, Kraków 2017.
17. Nowacki M., *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010.
18. Nyka M., *Instrumenty ograniczania wpływu handlu na środowisko. Studium z prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018.

19. Osiejewicz J., *Globalne zarządzanie zasobami ropy i gazu w perspektywie prawnomiędzynarodowej*, Warszawa 2018.
20. Pchalek M., *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych. Aspekty prawno-środowiskowe*, Warszawa 2019.
21. Piecha J., *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, Warszawa 2021.
22. Pietraś M., *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011.
23. Porzeżyńska M., *Pomoc państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.
24. Przybojewska I., *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.
25. Przybojewska I., *Znaczenie transeuropejskich sieci energetycznych dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego*, Warszawa 2017.
26. Radbruch G., *Filozofia prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
27. Stachlewski W., *Klimat. Przeszłość, terażniejszość, przyszłość*, Warszawa 1978.
28. Stoczkiewicz M., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
29. Sylwestrzak D., *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Warszawa 2012.
30. Szafrąński A., *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014.
31. Szczygłowska E., *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009.
32. Szuma K., *Prawo ochrony środowiska. Zarys wykładu. Wybór materiałów, tez orzeczeń, sądów, kasusów oraz testów*, Warszawa 2013.
33. Trzcińska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.
34. Trzewik J., *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2016.
35. Ziemblicki B., *Status korporacji transnarodowych w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2020.

II. Prace zbiorowe

1. Adamska A., Fierl A. (red.), *Instrumenty klasyczne i alternatywne*, Warszawa 2011.
2. Baran J., Janik A., Ryszko A., *Handel emisjami w teorii i praktyce*, Warszawa 2011.
3. Bernaciak A., Gaczek W., *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Poznań 2001.

4. Boć J., Chajbowicz A. (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
5. Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
6. Borszowski P. (red.), *Regulacje prawa finansów publicznych i prawa podatkowego. Podsumowanie stanu obecnego i dynamika zmian. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Wiśławie Miemieć*, Warszawa 2020.
7. Bukowski M., Gaska J., Śniegocki A., *Uwalniając ukryty potencjał. Gospodarczy wpływ inwestycji w mikroinstalacje OZE oraz termomodernizację budynków*, Warszawa 2017.
8. Brodecki Z. (red.), *Ochrona środowiska*, Warszawa 2005.
9. Cała-Wacinkiewicz E., Menkes J. (red.), *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego*, Warszawa 2018.
10. Cała-Wacinkiewicz E. (red.), *Prawo międzynarodowe - idee a rzeczywistość*, Warszawa 2018.
11. Cała-Wacinkiewicz E. (red.), *System Narodów Zjednoczonych z polskiej perspektywy*, Warszawa 2018.
12. Ciszewski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019.
13. Dacko M., Jakubik-Grzybowska M., Łacka I., Małkowski A., Oleńczuk-Paszal A., Płonka A., Śpiewak-Szyjka M., *Ochrona środowiska i przyrody - wybrane aspekty prawne i ekonomiczne dotyczące JST*, Warszawa 2020.
14. Domański B., Kurek W. (red.), *Gospodarka i przestrzeń*, Kraków 2009.
15. Dumkiewicz M., Kopaczyńska-Pieczniak K., Szczotka J. (red.), *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie. Tom I*, Warszawa 2020.
16. Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2020.
17. Garret T. (red.), *The environment and climate change review*, London 2020.
18. Główny zespół autorski, Pachauri R.K., Reisinger A. (red.), IPCC 2007: *Zmiana klimatu 2007: Raport Syntetyczny. Wkład Grup roboczych, I, II i III do Czwartego Raportu Oceniającego Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu*, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 2009.
19. Gorzelak K., Braciszewska A., Braciszewska J., Rogalski T., *Towary giełdowe i towarowe instrumenty pochodne. Prawne aspekty obrotu*, Warszawa 2011.
20. Górski M., Pchalek M., Radecki W. (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014.
21. Górski M., Pchalek M., Radecki W., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.

22. Górski M., Michalak M. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Tom I (art. 1-89), Warszawa 2012.
23. Grabowski M. (red.), *Zasoby przyrodnicze szansą zrównoważonego rozwoju*, Kraków 2007.
24. Gruszecki K. (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
25. Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom I. Część ogólna, cz. 1 (art. 1- 55(4)), Warszawa 2021.
26. Harasim J. (red.), *Współczesna gospodarka - wyzwania, dylematy, perspektywy rozwoju*, Katowice 2012.
27. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*. Tom 3, Warszawa 2014.
28. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*. Tom 5, Warszawa 2013.
29. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*. Tom 7, Warszawa 2017.
30. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2010.
31. Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji - przydziały bezpłatnych uprawnień wymagały lepszego ukierunkowania*, 2020.
32. Freestone D., Streck C. (red.), *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen, and beyond*, Oxford 2009.
33. Giaro T. (red.), *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016.
34. Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z. (red.), *System Prawa Administracyjnego*. Tom 1, Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2015.
35. Intergovernmental Panel on Climate Change, *Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.
36. Iwaszczuk N. (red.), *Ryzyko i bezpieczeństwo w działalności gospodarczej*, Kraków 2019.
37. Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VIII, Warszawa 2020.
38. Karski L., Grochowska I. (red.), *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, Warszawa 2010.
39. KASHUE, KOBIZE, *Aukcje uprawnień do emisji w EU ETS w okresie 2013-2020 zgodnie z dyrektywą 2009/29/WE*, Warszawa 2010.
40. Kaźmierska-Patrzyzna A., Korzeniowski P., Stahl M. (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017.

41. Kijowski D., Suwaj P. (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? Tom II: Inflacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
42. Kohutek K., Sieradzka M. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008.
43. Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Przygotowanie podstaw do zwiększenia długoterminowych ambicji. Sprawozdanie z postępów w działaniach UE na rzecz klimatu za 2019 r.*, SWD/2019/396 final.
44. Korzeniowski P. (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015.
45. Kowalik-Bańczyk K., Szwarc-Kuczer M., Wróbel A. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222)*, Warszawa 2012.
46. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, *JI projects in Poland. Report 2008-2012. Executive Summary*, Warszawa 2014.
47. Kuniewicz Z., Sokołowska D. (red.), *Prawo kontraktów*, Warszawa 2017.
48. Namysłowska M. (red.), *Reklama. Aspekty prawne*, Warszawa 2012.
49. Nawrot F., Radecka A. (red.), *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, Katowice 2018.
50. Noch T., Saczuk J. (red.), *Współdziałanie systemu zarządzania i inżynierii produkcji. Teoria i praktyka*, Gdańsk 2015.
51. Nowak M. (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnourbaniistycznej*, Warszawa 2020.
52. Nowak T., Stanisławiszyn P. (red.), *Prawo celne i podatek akcyzowy. Kierunki przeobrażeń i zmian*, Warszawa 2014.
53. Oberthür S., Hermann O., Tarasofsky R., *The Kyoto protocol: international climate policy for the 21st century*, Nowy Jork 1999.
54. Oberthür S., Pallemmaerts M., *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*, Brussels 2010.
55. Ożóg I. (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania unikaniu opodatkowania*, Warszawa 2021.
56. Pająk M., Urbanowicz K., Zawłocki R. (red.), *Odpowiedzialność prawna o charakterze penalnym za delikty przeciwko środowisku naturalnemu*, Warszawa 2020.
57. Piątek W. (red.), *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, Warszawa 2019.
58. Pisarczyk Ł. (red.), *Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.
59. Prandecki K., Sadowski M., *Międzynarodowa ewolucja ochrony środowiska*, Warszawa 2010.

60. Pyrka M., Boratyński J., Tobiasz I., Jeszke R., Sekuła M., *Skutki wprowadzenia podatku granicznego od emisji GHG w warunkach zaostreżenia polityki klimatycznej UE*, Warszawa 2020.
61. Pyrka M., Tobiasz I., Boratyński J., Jeszke R., Mzyk P., *Zmiana celów redukcyjnych oraz cen uprawnień do emisji wynikająca z komunikatu „Europejski Zielony Ład”*, Warszawa 2020.
62. Rakoczy B. (red.), *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, Warszawa 2019.
63. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016.
64. Skoczny T. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009.
65. Drabik L., Sobol E., *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2020.
66. Stawicki A., Stawicki E. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016.
67. Stoczkiewicz M., Warso-Buchanan A. (red.), *Derogacje od transformacji. Bezpłatne uprawnienia EU ETS dla elektroenergetyki w Polsce*, Warszawa 2015.
68. Stec M. (red.), *Prawo instrumentów finansowych. System Prawa Handlowego. Tom 4*, Warszawa 2016.
69. Syp S., Stokłosa A., *MAR. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nadużyć na rynku. Komentarz*, Warszawa 2017.
70. Torbus A., Witosz A.J., Witosz A. (red.), *Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, Warszawa 2016.
71. Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
72. Washington H., Cook J., *Climate change denial: Heads in the sand*, Routledge 2013.
73. Wierzbowski M., Sobolewski L., Wajda P. (red.), *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, Warszawa 2018.
74. Załucki M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019.
75. Zimmermann J. (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.

III. Artykuły

1. Abrell J., Ndoye Faye A., Zachmann G., *Assessing the impact of the EU ETS using firm level data*, Bruegel working paper 2011.
2. Achtnicht M. i in., *Including Road Transport in the EU-ETS - An alternative for the future?*, ZEW, Mannheim 2015.
3. Antosz A., Syrek H., *Emisje gazów cieplarnianych w procesach wydobywania i transportu ropy naftowej*, NAFTA-GAZ 2012, nr 4.

4. Baran J., Jajnik A., Ryszko A., *Podstawy teoretyczne i dotychczasowe doświadczenia w organizacji procesu aukcji uprawnień do emisji w EU ETS*, JECOLHealth, Vol. 15, nr 6.
5. Barret S., *Political economy of the Kyoto Protocol*, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 14, No. 4.
6. Bednarz I., Zwyrttek M., *Handel emisjami CO₂ - aspekty podatkowe*, PP 2007, nr 9.
7. Bluszcz A., *Konsekwencje limitów emisyjnych dla górnictwa w Polsce*, Systemy Wspomagania w Inżynierii Produkcji 2018, nr 7.
8. Bończyk M., *Handel uprawnieniami do emisji*, Pr.i 2007, nr 1.
9. Borys G., Krawiec W., *Uprawnienia zbywalne do emisji gazów cieplarnianych jako innowacja finansowa*, Studia Prawno-Ekonomiczne 2017, t. CIV.
10. Borys G., *Uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych jako przedmiot aukcji*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia, 2012, Tom 46, nr 4.
11. Boussalis C., Coan T., *Text-mining the signals of climate change doubt*, Global Environmental Change 2016, Vol. 36.
12. Böhringer C., *The Kyoto Protocol: A Review and Perspectives*, ZEW Discussion Papers, No. 03-61.
13. Busch T., Judick L., *Climate change - that is not real! A comparative analysis of climate-sceptic think tanks in the USA and Germany*, Climatic Change 2021, Vol. 164, No. 18.
14. Chajbowicz A., *Administracja wobec zmian klimatu (Prolegomena)*, Przegląd Prawa i Administracji, Wrocław 2020, nr CXX/1.
15. Ciechanowicz-McLean J., *Historia Prawa Ochrony Środowiska: od ochrony środowiska do ochrony klimatu*, GSP 2012, nr 1.
16. Ciechanowicz-McLean J., *Prawne problemy umów międzynarodowych z zakresu ochrony klimatu*, Gdańskie Studia Prawnicze 2016, Tom XXXVI.
17. Ciechanowicz-McLean J., *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, Studia Prawnoustrojowe UWM 2017, nr 37.
18. Ciechanowicz-McLean J., *Zasady Globalnego Prawa Ochrony Środowiska*, Gdańskie Studia Prawnicze 2019, nr 2.
19. Ciechanowicz-McLean J., *Zasady prawa klimatycznego*, GSP 2010, nr 2.
20. Ciężki D., *Organizacja handlu emisjami gazów cieplarnianych - geneza powstania oraz model organizacyjny*, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energii PAN 2018, nr 107.
21. Coase R., *The Problem of Social Cost*, The Journal of Law and Economics 1960, Vol. 3.
22. Convery F., *Origins and Development of the EU ETS*, Environ Resource Econ 2009, Vol. 43.

23. Crutzen P., *Albedo enhancement by stratospheric sulfur injections: A contribution to resolve a policy dilemma?*, Climatic Change 2006, Vol. 77, No. 3-4.
24. Cullenward D., Inman M., Mastrandrea M., *Tracking banking in the Western Climate Initiative cap-and-trade program*, Environmental Research Letters 2019, Vol. 14, No. 12, Art. 124037.
25. Czaplicki A., *Ewolucja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS)*, Polityka Energetyczna - Energy Policy Journal 2017, Tom 20, Zeszyt 2.
26. Cygler M., Jeszke R., Pyrka M., Sikora P., Wójtowicz K., *Ucieczka emisji jako efekt europejskiej polityki klimatycznej*, Przemysł Chemiczny 2016, nr 3.
27. Dańko R., Szymała K., Holtzer M., Holtzer G., *Skojarzone wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła w systemie kogeneracji*, Archives of Foundry Engineering 2012, Vol. 12.
28. Delmas M., Burbano V., *The Drivers of Greenwashing, California management review*, 2011, 54(1).
29. Demailly D., Quirion P., *CO₂ abatement, competitiveness and leakage in the European cement industry under the EU ETS: grandfathering versus output-based allocation*, Climate Policy 2006, 6 (1).
30. Dolatowski M., Wasiak R., *Czemu rosną ceny energii w Polsce? Zasady działania europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) i jego wpływ na rynek energii w Polsce, Co do zasady*. Studia i Analizy Prawne 2020, nr 1.
31. Dubiński Ł., *Prawne instrumenty ochrony środowiska a rozwój odnawialnych źródeł energii (wybrane zagadnienia)*, Energetyka: wyzwania prawno-instytucjonalne 2016.
32. Dubiński Ł., *Unijne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju z uwzględnieniem znaczenia udziału Europejskiej Agencji Środowiska w jej wdrażaniu: wybrane zagadnienia*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, 2017, nr 49/1.
33. Dunlap R., Jacques P., *Climate Change Denial Books and Conservative Think Tanks: Exploring the Connection*, American Behavioral Scientist 2013, Vol. 57, No. 6.
34. Dyduch J., *Rozwój rynku unijnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych*, Studia Ekonomiczne 2014, Nr 198, Cz. 1.
35. Chang S., Yang X., Zheng H., Wang S., Zhang X., *Air quality and health co-benefits of China's national emission trading system*, Applied Energy 2020, Vol. 261, Art. 114226.
36. Ekardt F., Wieding J., *Defending Environmental Economic Instruments Against the Economists and Their Opponents*, Environmental Law and Economics 2017.
37. Fitzmaurice M., *Some reflections on legal and philosophical foundations of international environmental law*, PYIL 2012, nr 1.

38. Gaj H., *Mechanizmy Protokołu z Kioto*, Czysta Energia 2005, nr 4, s. 1-10.
39. Gajda A., *Sektor energetyczny - zagadnienia rozwoju, analiza kosztów wytwarzania. Bilans uprawnień do emisji CO₂ w ramach EU ETS III*, Elektroenergetyka: współczesność i rozwój 2011, Nr 3(9).
40. Gawlikowska-Fyk A., Lang A., Neuhoﬀ K., Scholl E., Westphal K., *Energy in the German-Polish Relationship*, German Institute for International and Security Affairs 2017, SWP Comments 4.
41. Goodin R., *Selling Environmental Indulgences*, Kyklos 1994, Vol. 4.
42. Gonzalez-Ricoy I., Rey F., *Enfranchising the future: Climate justice and the representation of future generations*, WIREs Clim Change 2019, No. 10, e598.
43. Graczyk M., *Rozwój rynku handlu pozwoleniami na emisje CO₂ w Unii Europejskiej*, Acta Energetica 2009.
44. Grobicki G., Roguska Z., *W obronie eksperckiego charakteru polityki klimatycznej. Głos krytyczny do wyroku Sądu Najwyższego Niderlandów z dnia 20 grudnia 2019 r., 19/00135, Urgenda przeciwko Rządowi Niderlandów*, Glosa 2020, nr 3.
45. Grubb M., Vrolijk C., Brack D., *Routledge Revivals: Kyoto Protocol (1999): A Guide and Assessment*, Routledge 2018.
46. Haites E., *An emerging market for the environment: A Guide to Emission Trading*, UNEP, UCCEE, UNCTAD, Denmark, 2002.
47. Hardin G., *Tragedy of the Commons*, Science 1968, vol. 162, Nr 3859.
48. Hasselknippe H., *Systems for carbon trading: an overview*, Climate Policy 2003, 3, Sup. 2.
49. Hawranek P., Michalski D., *Analiza wpływu Dyrektywy MIFID II na rynek energii elektrycznej w Europie*, IKAR 2015, nr 3.
50. Hawranek P., Michalski D., Wielgosz N., *Nowe obowiązki przedsiębiorstw elektroenergetycznych wynikające z rozporządzenia MAR*, IKAR 2016, Nr 4.
51. Heindl P., *Transaction Costs and Tradable Permits: Empirical Evidence from the EU Emissions Trading Scheme*, Centre for European Economic Research 2020.
52. Hobbs B., Bushnell J., Wolak F., *Upstream vs. downstream CO₂ trading: A comparison for the electricity context*, Energy Policy 2010, Vol. 38, Issue 7.
53. Hołuj A., *Internalizacja ekonomicznych efektów zewnętrznych na obszar dotknięty procesem urban sprawl. Przykład krakowskiego obszaru metropolitalnego*, Biuletyn KPZK PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk 2018, Zeszyt 270.
54. Hu S., Fedorov A., *The extreme El Niño of 2015-2016 and the end of global warming hiatus*, Geophysical Research Letters 2017, Vol. 44, No. 8.
55. Iwańska B., *Ochrona powietrza w systemie prawa ochrony środowiska*, EPS 2017, nr 7.

56. Jacques P., Dunlap R., Freeman M., *The organisation of denial: Conservative think tanks and environmental scepticism*, Environmental Politics, Vol. 17, No. 3.
57. Jakubiak M., *Analiza włączenia transportu lotniczego w europejski system handlu emisjami (EU ETS)*, Logistyka 2014, nr 4.
58. Jakubowska A., *Ochrona środowiska: aspekty prawne zagadnienia*, MAZOW-SZE Studia Regionalne 2008, nr 1.
59. Jarno K., *Przyczynek do dyskusji nad zasadnością włączenia do Europejskiego Systemu Handlu Emisjami Sektorów dotychczas nieobjętych systemem*, RPEiS 2016, Nr 3.
60. Jaroszyński T., *Zawiła definicja ulotnych transakcji*, Rzeczposp. PCD 2004, nr 12.
61. Jastrzębski J., Normy prawne regulujące ochronę środowiska naturalnego w systemie prawa, Państwo i Prawo 1976/11.
62. Kenig-Witkowska M., *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, Państwo i Prawo 1998, nr 8.
63. Kenig-Witkowska M., *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, Journal of Comparative Urban Law and Policy. Vol. 1, Iss. 1, Article 6.
64. Keohane N., Petsonk A., Hanafi A., *Toward a club of carbon markets*, Climatic Change 2017, Vol. 144, No 1.
65. Koczan M., *Proces kształtowania celów polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej do 2030 roku. Konsekwencje dla Polski*, Wschodniznawstwo 2020, Tom 14.
66. Kołacz J., *Obrót uprawnieniami do emisji - zagadnienia konstrukcyjne*, PPP 2008, nr 7 - 8.
67. Knade-Plaskacz A., *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych - zgodność wtórnego prawa UE z umowami międzynarodowymi i międzynarodowym prawem zwyczajowym - wprowadzenie i wyrok TS z 21.12.2011 r. w sprawie C-366/10 Air Transport Association of America i inni przeciwko Secretary of State for Energy and Climate Change*, EPS 2015, nr 3.
68. Koncewicz T., Mering L., Pchałek M., *Prawo karne UE - instrumenty ochrony środowiska*, EPS 2009, nr 5.
69. Korzeniowski P., *Pojęcie „środowisko jako dobro wspólne” w systemie prawa ochrony środowiska*, ZNSA 2015, nr 1.
70. Kowalik-Ołubińska M., *Dzieci w obliczu zmiany klimatu - obraz dziecięcej partycypacji w raportach międzynarodowych organizacji pozarządowych*, Forum Pedagogiczne nr 1, Olsztyn 2020.
71. Kozłowski J., *Jak najlepiej wykorzystać lasy do sekwestracji dwutlenku węgla?*, Nauka 2019.

72. Krawiec W., *Wykorzystanie uprawnień do emisji gazów cieplarnianych przez emitentów krajowych w latach 2008-2012 - Analiza wystarczalności*, AUNC 2017, EKONOMIA 48, nr 1.
73. Krupiński S., Kuszewski P., Paska J., *Efektywność finansowa bloku węglowego klasy 1000 MW na przykładzie elektrowni Ostrołęka C*. Przegląd Elektrotechniczny 2019, nr 10.
74. Krzykowski M., *Nowa strategia energetyczna Unii Europejskiej - szanse i zagrożenia*, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN 2015, nr 90, s. 36.
75. Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, Państwo i Prawo 2012, Nr 8.
76. Kudelko M., *Korygowanie niekorzystnych efektów zewnętrznych - ujęcie teoretyczne i empiryczne*, Zarządzanie i Finanse, 2016, nr 3, cz. 1.
77. Kudelko M., *Unijny handel uprawnieniami zbywalnymi na emisję CO₂*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia 2011, nr 37.
78. Lewandowski J., Zook K., *GHG Mitigation in the absence of a National Carbon Market*, Choices 2015, Vol. 30, No. 2.
79. Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, Państwo i Prawo 2005, nr 4.
80. Lichosik A., *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jako element polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Studia Prawnoustrojowe UWM 2017, Nr 37.
81. Máca V., Melichar J., Ščasný M., *Internalization of External Costs of Energy Generation in Central and Eastern European Countries*, Journal of Environment & Development 2012, 21(2).
82. Malucha M., *Architektura europejskiego systemu handlu emisjami z polskiej perspektywy*, Ekonomia 2011, Nr 5 (17).
83. Małecki A., *Przemysł a globalne ocieplenie. Pytania o perspektywy i sens działań Unii Europejskiej*, Budownictwo, Technologie, Architektura 2007, Tom 2.
84. Markiewicz M., *Nie-obecność denializmu klimatycznego w antropocenie*, Anthropos? 2018, nr 27.
85. Michałowska J., *Wpływ europejskiego handlu emisjami (EU ETS) na gospodarkę polski*, Nauki Ekonomiczne 2017, Tom 26.
86. Misztal A., *Podatki środowiskowe a zrównoważony rozwój polskich przedsiębiorstw transportowych*, Gospodarka Materiałowa i Logistyka, t. LXXII, nr 1/2020.
87. Młynarski T., *Unia Europejska w procesie transformacji energetycznej*, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2019, nr 1.
88. Moliński M., *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Polityki Integracyjnej, Warszawa 2008.

89. Morag-Levine N., *The problem of pollution hotspots: Pollution markets, coase, and common law*, Cornell JL & Pub. Pol'y 2017, Vol. 17 Iss. 1, Article 4.
90. Motowidlak T., *Wybrane instrumenty polityki ekologicznej Unii Europejskiej w sektorze elektroenergetycznym*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica 2008, nr 221.
91. Mzyk P., Rembisz M., Świat P., *Status prawny Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami*, St.lur.Torun. 2019, nr 1.
92. Niebylski M., *Korelacje pomiędzy ideologią „trzeciej drogi” a redefinicją konfliktu w polskim życiu politycznym*, Refleksje 2011, nr 3.
93. Nyka M., *Trade-related environmental measures in the global climate protection regime*, PUG 2020, nr 8.
94. Obrębska-Starkłowa B., *Efekt cieplarniany a zmiany klimatu*, KOSMOS 1993, nr 42(1).
95. Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego - wybrane zagadnienia*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska, 2016, nr 2.
96. Olkusi T., Piwowarczyk-Ściebura K., Brożek A., *Wpływ porozumienia paryskiego i systemu EU ETS na rynek węglowy*, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energii PAN 2017, nr 98.
97. Olschewski R., Benítez P., *Optimizing joint production of timber and carbon sequestration of afforestation projects*, Journal of Forest Economics 2010, Vol. 16, Issue 1.
98. Parczewski Z., Tatarewicz I., *Prognozy popytu na paliwa i energię finalną do roku 2030 oraz emisje CO₂ z sektorów non-ETS*, Rynek Energii 2017, Nr 2 (129).
99. Piontek F., *Internalizacja kosztów zewnętrznych jako warunek zrównoważonego rozwoju*, Ekonomia i Środowisko 2012, nr 3.
100. Przybojewska I., *Ocena mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej w świetle unijnego systemu handlu emisjami*, EPS 2017, nr 12.
101. Przybojewska I., *Problem niskiej emisji i dostępne rozwiązania prawne*, EPS 2017, nr 7.
102. Przybojewska I., *Sprawa zwolnienia gazociągu OPAL z zasady dostępu stron trzecich*. Glosa do wyroku SP(I) z dnia 10 września 2019 r., T-883/16, EPS 2020, nr 3.
103. Ptak M., *Metody internalizacji kosztów zewnętrznych związanych z emisją gazów cieplarnianych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2013, nr 297.
104. Ranosz R., *Organizacja i handel uprawnieniami do emisji CO₂*, Polityka Energetyczna 2008, Tom 11, Zeszyt 2.
105. Rickels W., Proelß A., Geden O., Burhenne J., Fridahl M., *The future of (negative) emissions trading in the European Union*, Kiel Working Paper 2020, No. 2164.

106. Robock A., *Volcanic eruptions and climate*, Reviews of Geophysics 2000, Vol. 38, No. 2.
107. Rosokhata D., Sushyk O., *Animals with Regard to Climate Changes - International and European Law Aspects*, PPA 2018, nr 1.
108. Roter J., *Wdrażanie pakietu energetyczno-klimatycznego - oddziaływanie państwa na gospodarkę*, Kontrola Państwowa 2017, Vol. 62, nr 4 (375).
109. Sabherwal A., Ballew M., van der Linden S., Gustafson A., Goldberg M., Maibach E., Kotcher J., Swim J., Rosenthal S., Leiserowitz A., *The Greta Thunberg Effect: Familiarity with Greta Thunberg predicts intentions to engage in climate activism in the United States*, Journal of Applied Social Psychology 2021.
110. Sato M., Neuhoﬀ K., Zipperer V., *Benchmarks for emissions trading-general principles for emissions scope*, Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper 2017, No. 321.
111. Schachter O., *The Emergence of International Environmental Law*, Journal of International Affairs 1991, Vol. 44.
112. Siemiątkowski G., *Emisja antropogenicznych gazów cieplarnianych i ich wpływ na efekt cieplarniany*, Prace ICiMB 2013, nr 15.
113. Sikora A., *Dostęp do sądów unijnych w sprawach prawnośrodowiskowych: dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności w świetle najnowszego orzecznictwa sądów unijnych*, EPS 2020, nr 11.
114. Sobieraj K., *Wpływ porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2017.
115. Sobolewski M., *Nowe ramy unijnej polityki klimatyczno-energetycznej*, Biuro Analiz Sejmowych 2014, nr 16 (120).
116. Stoczkiewicz M., *The Emission Trading Scheme in Polish Law. Selected Problems Related to the Scope of Derogation from the General Rule for Auctioning in Poland*, YAR 2011, nr 1.
117. Szpunar M., *Ekologia pejzażu dźwiękowego*, AVANT, wol. XI, nr 3.
118. Szuma K., *Prawo ochrony środowiska. Zarys wykładu. Wybór materiałów, tez orzeczeń, sądów, kazusów oraz testów*, Warszawa 2013.
119. Torvanger A., *An evaluation of business implications of the Kyoto Protocol*, Center for International Climate and Environmental Research - Oslo, Report 2001-5.
120. Umeda Y., *Jak skorzystać z protokołu z Kioto?*, Wokół Energetyki 2005, nr 2.
121. Vollebergh H., Brink C., *What we can learn from EU ETS?*, CESifo Working Papers 2020, No. 8236.
122. Weisser D., *A guide to life-cycle greenhouse gas (GHG) emissions from electric supply technologies*, Energy 2007, Vol. 32.

123. Wiśniowska E., *Najlepsze dostępne techniki (BAT) jako instrument ochrony środowiska*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska” 2015/3.
124. Wodzikowski C., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w polityce państwa*, Świat Idei i Polityki, 2012, Tom 11, nr 13.
125. Woźniak J., *Wpływ kosztów wykupu pozwoleń na emisję CO₂ na wzrost ceny energii elektrycznej w Polsce*, Polityka Energetyczna 2012, Tom 15, Zeszyt 4.
126. Youli W., Xiongyi L., *The Models for Internalization of Environmental Costs in Tech-Eco Assessment*, Proceedings of the 7th International Conference on Innovation & Management.
127. Zacharzewski K., *Skutki nielicencjonowanego pośrednictwa w obrocie uprawnieniami do emisji CO₂ do atmosfery (EUA) w realiach dyrektywy MiFID 2 z 2014 roku*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2015, Nr 1.
128. Zhang M., Liu Y., Su Y., *Comparison of Carbon Emission Trading Schemes in the European Union and China*, Climate 2017, Vol. 5, No. 3.
129. Żylicz T., *Ewolucja pozwoleń zbywalnych*, Aura 2007, Nr 2.
130. Żylicz T., *Projekt chorzowski*. Materiały na Studium Podyplomowe: „Ekonomiczne Podstawy Polityki Ochrony Środowiska”, Uniwersytet Warszawski i Harvard Institute for International Development, Warszawa 1997.

IV. Publikacje internetowe

1. Abrell J., *Database for the European Union Transaction Log*, 2021, pod adresem: https://euets.info/static/download/Description_EUTL_database.pdf, dostęp: 25.05.2021 r.
2. Annunziata F., *Can Finance Help Save the Planet? The Case of Emission Allowances and MiFID II. The Case of Emission Allowances and MiFID II*, 2020, pod adresem: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3539568, dostęp: 27.05.2021 r.
3. Badyda A., Krawczyk P., Białowicz J., Kępa P., *Raport z realizacji badań stanowiskowych i analitycznych związanych z procesem spalania ekogroszku wraz z opinią ekspercką*, Warszawa 2021, pod adresem: www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2021-02-19-raport-z-realizacji-badan-stanowiskowych-i-analitycznych-zwiazanych-z-procesem-spalania-ekogroszku-wraz-z-opinia-ekspercka-ext-pl.pdf, dostęp: 22.04.2021 r.
4. Bruninx K., Ovaere M., *Waterbed leakage drives EU ETS emissions: COVID-19, the Green Deal & the recovery plan*, pod adresem: www.assets.research-square.com/files/rs-270917/v1_stamped.pdf, dostęp: 30.05.2021 r.
5. Brzózka Z., *Gazy cieplarniane okiem chemika*, 2012, pod adresem: www.eko-edu.icm.edu.pl/download/wyklady/ZBrzozka.doc, dostęp: 25.04.2021 r.
6. Bujalski R., *Kopalnia w Turowie z zakazem wydobywania węgla. Omówienie postanowienia TS z dnia 21 maja 2021 r., C-121/21 R (Czechy p. Polsce), LEX/el.*, dostęp: 30.05.2021 r..

7. ClientEarth składa zawiadomienie do UOKiK-u w sprawie greenwashingu branży węglowej, pod adresem: www.pl.clientearth.org/clientearth-sklada-zawiadomienie-do-uokik-u-w-sprawie-greenwashingu-branzy-weglowej/, dostęp: 22.04.2021 r.
8. Dennis B., Mooney C., *Amid pandemic, U.N. cancels global climate conference*, *Washington Post*, 1.4.2020, pod adresem: www.washingtonpost.com/climate-environment/2020/04/01/un-climate-coronavirus-cop26/, dostęp: 15.03.2021 r.
9. *European Commision, EU ETS Handbook, European Union 2015*, pod adresem: www.ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf, dostęp: 11.03.2021 r.
10. *Europol, Further investigations vat fraud linked to carbon emissions trading system, 2010*, pod adresem: www.europol.europa.eu/newsroom/news/further-investigations-vat-fraud-linked-to-carbon-emissions-trading-system, dostęp: 22.05.2021 r.
11. *Eurostat, Greenhouse gas emissions by source sector (source: EEA)*, dane aktualne na 8.02.2021 r., pod adresem: www.appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_air_gge&lang=en, dostęp: 25.04.2021 r.
12. *Eurostat, Greenhouse gas emissions by source sector (source: EEA)*, dane aktualne na 8.02.2021 r., pod adresem: www.appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_air_gge&lang=en, dostęp: 20.05.2021 r.
13. Federczyk W., Kosieradzka-Federczyk A., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, LEX/el. 2013.
14. *Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, Percepcja produktów węglowych: raport z badania ilościowego*, Warszawa 2021, pod adresem: www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2021-02-08-percepcja-produktow-weglowych-raport-z-badania-ilosciowego-coll-pl.pdf, dostęp: 22.04.2021 r.
15. Gruszecki K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. III, LEX/el. 2020.
16. ICAO, *Trends in Emissions that affect Climate Change*, pod adresem: www.icao.int/environmental-protection/Pages/ClimateChange_Trends.aspx, dostęp: 20.05.2021 r.
17. *International Carbon Action Partnership, Swiss ETS, 2021*, pod adresem: www.icapcarbonaction.com/en/?option=com_etsmap&task=export&format=pdf&layout=list&systems%5B%5D=64, dostęp: 13.05.2021 r.
18. Kłaczyńska K., *Prawne konsekwencje kradzieży uprawnień do emisji CO₂ - wybrane zagadnienia*, pod adresem: www.cire.pl/item,51971,14,5,6,0,171270,0,prawne-konsekwencje-kradziezy-uprawnien-do-emisji-co2---wybrane-zagadnienia.html#komentarz, dostęp: 30.05.2021 r.
19. KOBiZE, *Nowy kalendarz aukcji uprawnień EUA na 2021 r.*, pod adresem: <https://www.kobize.pl/pl/article/aktualnosci-2020/id/1776/nowy-kalendarz-aukcji-uprawnien-eua-na-2021-r>, dostęp: 29.05.2021 r.

20. KOBiZE, *Raport z rynku CO₂ - marzec 2021*, Nr 108, pod adresem: www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy_do_pobrania/raport_co2/2021/KOBiZE_Analiza_rynk_CO2_marzec_2021.pdf, dostęp: 15.05.2021 r.
21. Kojzar K., *W jaki sposób Turów odsysa wodę Czechom? Tłumaczymy krok po kroku*, OKO.Press 2021, pod adresem: www.oko.press/w-jaki-sposob-turow-odsysa-wode-czechom-tlumaczymy-krok-po-kroku/, dostęp: 30.05.2021 r.
22. Komisja Europejska, Komunikat: Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final, pod adresem: www.eur-lex.europa.eu, dostęp: 13.05.2021 r.
23. Komisja Europejska, *Reform of the EU emissions trading system - Council endorses deal with European*, pod adresem: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/22/reform-of-the-eu-emissions-trading-system-councilendorses-deal-with-european-parliament/, dostęp: 21.05.2021 r.
24. Kosowska K., Kosowski P., *Wpływ konfliktu gazowego z Ukrainą na zmianę polityki zewnętrznej Gazpromu*, Rynek Energii 2015, pod adresem: <https://rynek-gazu.cire.pl/pliki/2/05kosowskirg15.pdf>, dostęp: 17.05.2021 r.
25. Krywan T., Kupień Ł., *Opłata miejscowa*, ABC, LEX, dostęp: 24.04.2021 r.
26. Maruszkin R., *EU ETS, czyli system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej*, LEX/el. 2020.
27. Maruszkin R., *Europejski Zielony Ład, czyli nowa strategia UE w zakresie ochrony środowiska i klimatu*, LEX/el. 2020, dostęp: 17.05.2021 r.
28. Muras Z., Wesółowski M. (red.), *Komentarz do dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, LEX/el. 2018.
29. NASA-JPL/Caltech, *Graphic: Temperature vs Solar Activity*, pod adresem: https://climate.nasa.gov/climate_resources/189/graphic-temperature-vs-solar-activity/, dostęp: 3.05.2021 r.
30. Poncyliusz P.: *Straty związane z budową elektrowni w Ostrołęce mogą wynieść ponad 3 mld zł*, Energetyka 24 2021, pod adresem: www.energetyka24.com/pawel-poncyliusz-straty-zwiazane-z-budowa-elektrowni-w-ostrolece-moga-wyniesc-ponad-3-mld-zl, dostęp: 30.05.2021 r.
31. PKN ORLEN *sfinalizował przejęcie Grupy ENERGA*, pod adresem: www.orlen.pl/PL/BiuroPrasowe/Strony/PKN-ORLEN-sfinalizowa%C5%82-przej%C4%99cie-Grupy-ENERGA.aspx, dostęp: 30.05.2021 r.
32. PGE GiEK *uruchamia wielojęzyczną stronę internetową www.turow2044.pl, dedykowaną kopalni i elektrowni Turów* (translation: EN), pod adresem: www.pgegiek.pl/aktualnosci/pge-giek-uruchamia-wielojezyczna-strone-internetowa-wwwturow2044pl-dedykowana-kopalni-i-elektrowni-turow, dostęp: 30.05.2021 r.
33. Roosevelt M., California, New Mexico and 3 Canadian provinces outline regional cap-and-trade program, Los Angeles Times 2010, pod adresem: www.latimes.com/archives/la-xpm-2010-jul-28-la-me-climate-pact-20100728-story.html, dostęp: 12.05.2021 r.

34. Ruddell S., Michael J., Kanakasabai M., *Forest carbon trading and marketing in the United States*, 2006, pod adresem: www.climatechange.lta.org/wp-content/uploads/cct/2018/04/forest-carbon-trading.pdf, dostęp: 30.05.2021 r.
35. Sobczak K., *Rozmowy premierów - możliwe wycofanie przez Czechy z TSUE wniosku w sprawie kopalni Turów*, Prawo.pl 2021, pod adresem: www.prawo.pl/biznes/porozumienie-premierow-ws-kopalni-turow-czechy-wycofajawniosek,508488.html, dostęp: 30.05.2021 r.
36. *Trudny odwrót od węglowej Ostrołęki. Koszty około 1,31 mld zł*, pod adresem: www.wnp.pl/energetyka/trudny-odwrot-od-weglowej-ostroleki-koszty-okolo-1-31-mld-zl,438079.html, dostęp: 15.05.2021 r.
37. *Uzasadnienie druku nr 1008, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw*, pod adresem: www.orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/632275854F02324BC1258699004CB4BE/%24File/1008.pdf, dostęp: 30.05.2021 r.
38. Wąsowski M., *Miało być pięknie, jest miliard strat. Tak politycy obiecywali nowy blok węglowy w Ostrołęce*, Bussines Insider 2021, pod adresem: www.businessinsider.com.pl/wiadomosci/blok-weglowy-ostroleka-c-to-miliard-zlotych-strat-i-niespelnione-obietnice-politykow/0s30cm0, dostęp: 30.05.2021 r.
39. WCI Inc., *Participating Jurisdictions Overview*, 2020, pod adresem: www.wcitestbucket.s3.us-east-2.amazonaws.com/amazon-s3-bucket/participatingjurisdiction-comparativetable-en.pdf, dostęp: 12.05.2021 r.
40. Zaniewicz M., *O co chodzi z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE ws. OPAL?*, Energetyka24, 2019, pod adresem: www.energetyka24.com/o-co-chodzi-z-wyrokiem-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-ws-opal-analiza, dostęp: 17.05.2021 r.
41. Zaniewicz M., *Rosyjskie media o wyroku ws. OPAL: „zaskakujący”, „nie daje szans Nord Stream 2”*, Energetyka24, 2019, pod adresem: www.energetyka24.com/rosyjskie-media-o-wyroku-ws-opal-zaskakujacy-nie-daje-szans-nord-stream-2-analiza, dostęp: 17.05.2021 r.

V. Orzeczenia

1. Postanowienie NSA z 5.11.2009 r., II OSK 1199/09, CBOSA.
2. Postanowienia S(PI) z 1.10.2007 r., T-489/04, *US STEEL KOŠICE v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, Dz. U. UE. C 2007, nr 297, poz. 41.
3. Postanowienie S(PI) z 11.09.2007 r., T-28/07, *FELS-WERKE I INNI v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, Dz. U. UE. C 2007, nr 283, poz. 27.
4. Postanowienie S(PI) z 23.09.2008 r., T-193/07, *GORAŽDŽE CEMENT v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, Dz. U. UE. C 2008, nr 301, poz. 36.
5. Postanowienie S(PI) z 8.05.2019 r., T-330/18, *Carvalho i in. v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej*, Dz. U. UE. C 2019, nr 230, poz. 49.

6. Postanowienie TS z 26.03.2020 r., C-113/19, *LUXAVIATION SA v. MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT*, LEX nr 2902128.
7. Postanowienie TS z 21.05.2021 r., C-121/21 R, *REPUBLIKA CZESKA PRZECIWKO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ*, LEX nr 3175954.
8. Wyrok ETS z 11.07.1974 r., C-8/74, *Procureur du Roi v. Benoît i Gustave Dassonville*, ECR 1974, nr 00837.
9. Wyrok NSA we Wrocławiu z 22.09.1983 r., SA/Wr 367/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 75.
10. Wyrok NSA z 24.01.2014, II OSK 2006/12, CBOSA.
11. Wyrok NSA z 23.08.2011 r., II OSK 1236/10, LEX nr 1068970.
12. Wyrok NSA z 27.11.2018 r., II OSK 279/18, CBOSA.
13. Wyrok TK z 7.06.2001 r., K 20/00, OTK ZU 2001, Nr 5, poz. 119.
14. Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 62.
15. Wyrok TK z 1.07.2014 r., SK 6/12, OTK ZU 2014, Nr 7, poz. 68.
16. Wyrok TS z 30.04.1974 r., 181/73, *R. & v. Haegeman v. Państwo Belgijskie*, ECR 1974, nr 4, poz. 449.
17. Wyrok TS z 29.03.1990 r., C-62/88, *Republika Grecka v. Rada Wspólnot Europejskich*, ECR 1990, nr 3, poz. I-1527.
18. Wyrok TS z 17.09.2002 r., C-513/99, *Concordia Bus Finland OY AB, dawniej Stagecoach Finland OY AB v. Helsingin Kaupunki i HKL-Bussiliikenne*, EPS 2014, nr 12, str. 50.
19. Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.
20. Wyrok TS z 13.09.2005 r., C-176/03, *Komisja Wspólnot Europejskich v. Rada Unii Europejskiej*, ZOTSiS 2005, nr 8-9A, poz. I-7879.
21. Wyrok TS z 16.12.2008 r., C-127/07, *SOCIÉTÉ ARCELOR ATLANTIQUE ET LORRAINE I INNI v. PREMIER MINISTRE I INNI*, ZOTSiS 2008, nr 12B, poz. I - 9895.
22. Wyrok TS z 22.12.2010 r., C-77/09, *Gowan Comércio Internacional e Serviços L da v. Ministero della Salute*, Legalis, nr 271839.
23. Wyrok TS z 21.12.2011 r., C-366/10, *AIR TRANSPORT ASSOCIATION OF AMERICA I INNI v. SECRETARY OF STATE FOR ENERGY AND CLIMATE CHANGE*, ZOTSiS 2011, nr 12B, poz. I-13755.
24. Wyrok TS z 17.10.2013 r., C-203/12, *BILLERUD KARLSBORG AB I BILLERUD SKÄRBLACKA AB v. NATURVARDSSVERKET*, ZOTSiS 2013, nr 10, poz. I-664.
25. Wyrok TS z 29.04.2015 r., C-148/14, *BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND v. NOR-DZUCKER AG*, ZOTSiS 2015, nr 4, poz. I-287.
26. Wyrok TS z 28.07.2016 r., C-457/15, *VATTENFALL EUROPE GENERATION AG v. BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND*, ZOTSiS 2016, nr 7, poz. I-613.
27. Wyrok TS z 8.09.2016 r., C-461/15, *E.ON KRAFTWERKE GMBH v. BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND*, ZOTSiS 2016, nr 9, poz. I-648.

28. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 13.07.2020 r., I SA/Bd 104/20, CBOSA.
29. Wyrok WSA w Kielcach z 4.12.2013 r., II SA/Ke 920/13, CBOSA.
30. Wyrok WSA w Krakowie z 20.12.2017 r., III SA/Kr 1068/17, CBOSA
31. Wyrok WSA w Warszawie z 24.04.2008 r., IV SA/Wa 10/08, LEX nr 542025.
32. Wyrok WSA w Warszawie z 5.05.2008 r., IV SA/Wa 427/08, LEX nr 471212.
33. Wyrok WSA w Warszawie z 23.08.2011 r., IV SA/Wa 948/11, LEX nr 1088375.
34. Wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2018 r., IV SA/Wa 2126/17, CBOSA.
35. Wyrok S(PI) z 23.11.2005 r., T-178/05, *ZJEDNOCZONE KRÓLESTWO WIELKIEJ BRYTANII I IRLANDII PÓŁNOCNEJ v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, ZOT-SiS 2005, nr 11-12A, poz. II-4807.
36. Wyrok S(PI) z 7.11.2007 r., T-374/04, *REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, ZOTSiS 2007, nr 11-12, poz. II-4431.
37. Wyrok S(PI) z 23.09.2009 r., T-183/07, *RZECZPOSPOLITA POLSKA v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, ZOTSiS 2009, nr 9-10A, poz. II-3395.
38. Wyrok S(PI) z 23.09.2009 r., T-263/07, *REPUBLIKA ESTOŃSKA v. KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, ZOTSiS 2009, nr 9-10B, poz. II-3463.
39. Wyrok S(PI) z 7.03.2013 r., T-370/11, *RZECZPOSPOLITA POLSKA v. KOMISJA EUROPEJSKA*, ZOTSiS 2013, nr 3, poz. II-113.
40. Wyrok S(PI) z 10.09.2019 r., T-883/16, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Europejskiej*, EU:T:2019:567.
41. Wyrok w sprawie *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources (DENR)*, Supreme Court of the Philippines, 30 July 1993, 33 ILM (1994), p. 173.
42. Wyrok w sprawie *Stichting Urgenda przeciwko Rządowi Holandii (Ministerstwu Infrastruktury i Środowiska)* z 24.06.2015 r. (ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, Rechtbank Den Haag, C/09/456689/HA ZA 13-1396, wyrok w j. ang. pod adresem: www.uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, dostęp: 4.04.2021 r.).

VI. Akty administracyjne

1. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 września 2003 r. nr 30/2003, pod adresem: www.uokik.gov.pl, dostęp: 30.03.2021 r.
2. Decyzja Prezesa UOKiK z 8 marca 2007 r., Nr DOK-29/2007, pod adresem: www.uokik.gov.pl, dostęp: 30.03.2021 r.
3. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 października 2013 r., nr DIH-1/69/2013, pod adresem: www.uokik.gov.pl, dostęp: 30.03.2021 r.



Jacek Szreniawski – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, aplikant radcowski przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie. Doświadczenie zawodowe zdobywał w sektorze prywatnym podczas pracy w warszawskich kancelariach oraz w obszarze sądownictwa w trakcie stażu w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Jest wiceprezesem polskiej federacji tchoukballa.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa
www.uokik.gov.pl

ISBN 978-83-64681-35-6



9 788364 681356